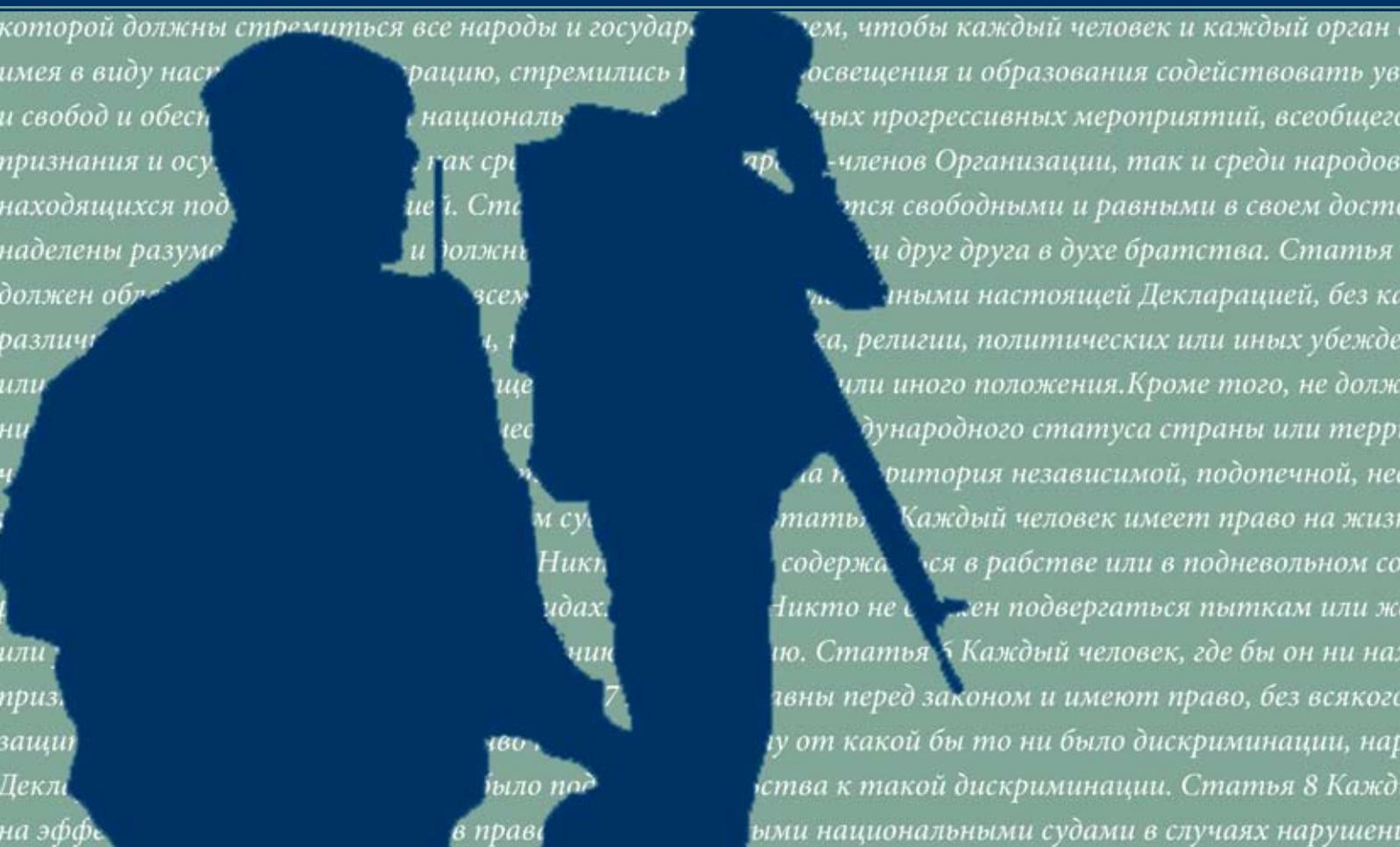


Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих



Опубликовано:
Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Ал. Уяздовски, 19
00-557 Варшава
Польша
www.osce.org/odhr

© БДИПЧ ОБСЕ 2008 г.

Все права защищены. Содержание этой публикации можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных или других некоммерческих целях при обязательном упоминании БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-83-60190-60-9

Перевод с английского: Виктор Стегний и Елена Харлеман
Оформление: Нона Реутер
Отпечатано в Польше: Agencja Karo

Руководство по правам
человека и основным
свободам военнослужащих

Выражение признательности

Настоящее руководство написали проф. Ян Ли (Центр по правам человека Университета города Дарем, Соединенное Королевство) и д-р Ханс Борн (Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, Швейцария) при содействии г-жи Сесилии Лазарини (ДКВС) и г-на Яна Клементса (Университет города Дарем).

БДИПЧ и ДКВС выражают признательность правительствам Германии и Румынии за проведение на своей территории совещаний круглого стола: «Гражданин в военной форме: соблюдение прав человека в вооруженных силах» и «Союзы и ассоциации военнослужащих», соответственно. Они также выражают признательность членам совета экспертов, участвовавших в анализе предыдущей редакции настоящего руководства: полковнику Бритту Бреструпу, заместителю начальника Колледжа сил национальной обороны Норвегии; д-ру Наталье Даниловой, научному сотруднику Центра исследований в области управления (Бристольский университет); г-же Эллисон Джилл, директору московского отделения правозащитной организации «Хьюман Райтс Вотч»; г-ну Эммануэлю Джейкобу, президенту Европейской организации союзов военнослужащих (ЕВРОМИЛ); проф. Майклу Нуну, профессору права Католического университета Америки (г. Вашингтон, округ Колумбия), бывшему Генеральному прокурору ВВС США; г-же Полин Мэрринэн Куинн, Представителю по правам человека Сил обороны Ирландии; капитану Катье Редер, советнику по правам человека Ассоциации Федеральных вооруженных сил Германии; проф. Питеру Роу, профессору права Юридического факультета Университета города Ланкастер, Соединенное Королевство; проф. д-ру Рут Зайферт, профессору кафедры социологии Университета прикладных наук города Регенсбурга, Германия; г-ну Ираклию Сесиашвили, директору Ассоциации справедливости свободы, бывшему заместителю омбудсмена по делам военнослужащих, Грузия. Кроме того, мы выражаем признательность г-ну Виллему Ф. ван Экелену, бывшему Министру обороны Нидерландов; г-ну Йосу Веертсу, руководителю Отдела исследований Нидерландского института ветеранов; а также г-ну Дэвиду Ноусуорси, Мэган Бэстик и генерал-майору (в отставке) Ги де Хайнэн де Брие (все – сотрудники ДКВС) за ценные замечания по предыдущим вариантам данного руководства.

БДИПЧ и ДКВС выражают признательность правительствам Австрии, Германии, Финляндии и Нидерландов за финансовый вклад в создание данного руководства.

Содержание

| | |
|---|------------|
| Сокращения | 9 |
| Предисловие | 11 |
| Раздел I | 13 |
| Глава 1 Как пользоваться настоящим руководством | 15 |
| Глава 2 Права человека в вооруженных силах: сфера применения и рассматриваемые вопросы | 18 |
| Глава 3 Значение прав человека в вооруженных силах | 24 |
| Раздел II | 29 |
| Глава 4 Обязательства ОБСЕ | 30 |
| Глава 5 Международное право в области прав человека | 36 |
| Глава 6 Общая конституционная база | 50 |
| Глава 7 Внутреннее законодательство | 56 |
| Раздел III | 65 |
| Глава 8 Гражданские и политические права | 66 |
| Глава 9 Союзы и объединения военнослужащих | 77 |
| Глава 10 Отказ от воинского призыва и несения военной службы по религиозным и иным убеждениям | 88 |
| Глава 11 Религия в вооруженных силах | 105 |
| Раздел IV | 119 |
| Глава 12 Этнические и языковые меньшинства в вооруженных силах | 120 |
| Глава 13 Женщины-военнослужащие | 136 |
| Глава 14 Лесбиянки и гомосексуалисты в вооруженных силах | 155 |
| Раздел V | 171 |
| Глава 15 Дети, имеющие отношение к вооруженным силам | 172 |
| Глава 16 Предотвращение плохого обращения с военнослужащими | 193 |
| Глава 17 Условия труда | 207 |
| Глава 18 Ветераны | 225 |
| Раздел VI | 243 |
| Глава 19 Просвещение в области прав человека | 244 |
| Глава 20 Ответственность командиров и личная ответственность | 250 |
| Глава 21 Дисциплина и военное судопроизводство | 262 |
| Глава 22 Омбудсмены | 276 |
| Приложение 1. Избранные обязательства ОБСЕ | 293 |
| Библиография | 297 |
| Избранные источники в сети Интернет | 299 |

Сокращения

БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ)
ВВС – военно-воздушные силы
ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека
ВМС – военно-морские силы
ВС – вооруженные силы
ВФВВ – Всемирная федерация ветеранов войны
ГВП – Гражданский воздушный патруль (США)
ГИ ВС – Генеральный инспектор вооруженных сил (Нидерланды)
ГИП – Генеральный инспектор-посредник вооруженных сил (Бельгия)
ДВ – Департамент по делам ветеранов (США)
ДКВС – Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
ЕВРОМИЛ – Европейская организация союзов военнослужащих
ЕКПЧ – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕС – Европейский Союз
ЕСХ – Европейская социальная хартия
КЛДЖ – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КПР – Конвенция о правах ребенка
КРВ – Комиссия равных возможностей (Соединенное Королевство)
КРР – Комиссия за расовое равенство (Соединенное Королевство)
КЦСВ – Кингстонский центр поддержки семей военнослужащих (Канада)
МКЛРД – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МО – Министерство обороны
МОМ – Международная организация по вопросам миграции
МОТ – Международная организация труда
МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
МУС – Международный уголовный суд
НАТО – Североатлантический союз
НПО – неправительственная организация
ПАСЕ – Парламентская ассамблея Совета Европы
ПРООН – Программа развития ООН
ПТС – посттравматический синдром
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН – Организация Объединенных Наций
СБСЕ – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
ФБР – Федеральное бюро расследований (США)
ЮАР – Южно-Африканская Республика
ЮНИСЕФ – Детский фонд ООН

АТРА - Управление по вербовке и учебной подготовке военнослужащих (Соединенное Королевство)
BVerfGE – Федеральный конституционный суд Германии
CSFM – Высший совет вооруженных сил (Франция)
DACOWITS - Консультативный комитет министерства обороны США по делам женщин-военнослужащих

HPAT – Группа по оценке выполнения политики в отношении гомосексуалистов (Соединенное Королевство)
LUVVA – Женская вспомогательная служба ВВС (Нидерланды)
MARVA - Женская вспомогательная служба ВМС (Нидерланды)
MILVA - Женская вспомогательная служба сухопутных войск (Нидерланды)
ONAC – Национальное бюро по делам ветеранов (Франция)
PRISMA - Проект по трудоустройству и переподготовке демобилизованных военнослужащих (Сербия и Черногория)
SAMO – Союз офицеров вооруженных сил Швеции
SPARS – Женская вспомогательная служба Береговой охраны (США)
WAC – Женская вспомогательная служба сухопутных войск (США)
WAVES – Женский вспомогательный корпус ВМС (США)

Предисловие

Вооруженные силы – составная часть любого демократического государства и общества. Выполняя свои функции в области обороны и национальной безопасности, вооруженные силы играют ключевую роль в обеспечении безопасной среды, которая позволяет нам пользоваться всеми неотъемлемыми правами и свободами человека. При выполнении своих обязанностей военнослужащие как представители государства обязаны уважать права человека и положения международного гуманитарного права. Однако делать это в ходе решения своих задач (как в гарнизоне, так и в боевых условиях) они, скорее всего, будут лишь в том случае, если их собственные права будут гарантированы в рамках их собственного ведомства.

Многим государствам пришлось модифицировать структуру своих вооруженных сил в ответ на стремительные изменения условий безопасности. Все большее число государств-участников ОБСЕ переходят от системы всеобщей воинской повинности к системе полностью профессиональных вооруженных сил, набираемых на основе добровольного контракта. Роль и задачи военнослужащих также меняются в связи с тем, что многие государства-участники заняты в международных операциях по поддержанию мира и в выполнении гуманитарных миссий. Возрастает также понимание необходимости обеспечения государствами-участниками ОБСЕ демократического контроля над своими вооруженными силами, а также пересмотра ими структур вооруженных сил с целью приведения их в соответствие с международными обязательствами в области прав человека.

Эти перемены отражают осознание того, что военнослужащие, как «граждане в военной форме» – будь то профессиональные военнослужащие или военнослужащие по призыву – должны пользоваться теми же правами человека и основными свободами, что и остальные граждане. Действительно, все международные договоры по правам человека, обязательные для соблюдения государствами-членами ОБСЕ, исходят из того, что все люди, независимо от профессионального статуса или положения в обществе, имеют право на свои неотъемлемые права и свободы.

Идея проекта БДИПЧ-ДКВС по созданию данного «Руководства по правам человека и основным свободам военнослужащих» возникла под влиянием документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности». Согласно этому документу, принятому всеми государствами-участниками ОБСЕ в 1994 г., государствам-участникам надлежит «отражать в своих законах или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил», а также «обеспечивать, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их...». Кроме того, государствам-участникам надлежит «обеспечивать принятие соответствующих административно-правовых процедур для защиты прав личного состава всех его сил».

ОБСЕ как крупнейшая в мире региональная организация по безопасности располагает уникальными возможностями для решения проблемы соблюдения прав человека в вооруженных силах. Наш комплексный подход к вопросам безопасности, защиты и укрепления прав человека и основных свобод является важнейшей предпосылкой обеспечения стабильности и безопасности в регионе.

Известно, что ДКВС обладает богатым опытом исследования, анализа, консультирования и оперативного обеспечения в области развития демократического управления в сфере безопасности. ДКВС активно предоставляет консультации, обучение и поддержку правительствам и парламентам стран всего мира, а также ООН, ОБСЕ, Европейскому Союзу, Совету Европы, НАТО и Экономическому сообществу западно-африканских государств.

Настоящее руководство представляет собой обзор законодательных актов, регламентирующих документов и механизмов обеспечения защиты и укрепления прав человека и основных свобод военнослужащих. Учитывая, что никакая конкретная модель не может в равной степени подойти для каждой отдельно взятой страны, настоящее руководство предлагает апробированные примеры удачной практики со всего региона ОБСЕ. Кроме того, оно содержит рекомендации для государственных участников в отношении мер, которые следует предпринять для обеспечения того, чтобы их регламентирующие документы и практика в полной мере отвечали международным стандартам прав человека и обязательствам ОБСЕ по человеческому измерению.

Настоящее руководство предназначено для лиц, играющих определенную роль в области укрепления, защиты прав человека в вооруженных силах, а также в области контроля над их соблюдением. Это депутаты парламентов, должностные лица, политические руководители, военнослужащие, судьи, а также профессиональные военные ассоциации и неправительственные организации. Мы надеемся, что данная публикация послужит стимулом для всех заинтересованных сторон, которые предпримут необходимые шаги для обеспечения военнослужащим возможности пользоваться своими гражданскими правами в полном объеме.

*Посол Кристиан Штрохал
Директор БДИПЧ ОБСЕ
Варшава*

*Посол Теодор Х. Винклер
Директор ДКВС
Женева*

Раздел I

Глава 1

Как пользоваться настоящим руководством

Настоящее руководство состоит из шести разделов, каждый из которых разбит на несколько глав. Руководством можно пользоваться различными способами в зависимости от того, какую цель ставит перед собой читатель. Естественно, изучение руководства целиком позволит получить наиболее полное представление о ситуации с правами человека (включая их соблюдение) в вооруженных силах. Вместе с тем, читатель может остановиться лишь на тех разделах и главах, которые представляют для него наибольший интерес. Тем, кого интересует практика разработки политики в данной области и соответствующие рекомендации, мы предлагаем обратить внимание на таблицы, в которых описаны примеры передового опыта, а также на рекомендации, представленные в каждой главе.

Во всех главах руководства помещаются рамки с изложением фактов и цифр, которые разъясняют или иллюстрируют сложные вопросы, освещаемые в основном тексте. Эти рамки приводят примеры регламентирующих документов, законов и инструкций государств-участников ОБСЕ или соответствующую информацию международных организаций, таких как сама ОБСЕ, Совет Европы, ООН и Европейский Союз. Кроме того, большинство глав содержат раздел под названием «Примеры передового опыта и рекомендации», в котором можно найти информацию по мерам повышения соблюдения прав человека в гарнизоне.

В разделе I приводится описание сферы применения настоящего руководства и разъясняется значение соблюдения прав человека в вооруженных силах. Раздел затрагивает следующие основные вопросы:

- В чем состоит значение обеспечения прав человека в вооруженных силах?
- Каково значение концепции «гражданин в военной форме», и какую роль она может сыграть во внедрении культуры соблюдения прав человека в войсковых структурах?
- Предыстория сбора и анализа представленной в настоящем руководстве информации по данной теме.

В разделе II приводится описание законодательной базы, норм и стандартов по правам человека в вооруженных силах. Кроме того, дается описание правовой ситуации на национальном и международном уровнях в области реализации прав человека в вооруженных силах. Раздел затрагивает следующие основные вопросы:

- Соответствующие обязательства ОБСЕ. Каково значение «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности» ОБСЕ?
- Где найти информацию по международным нормам и стандартам в области защиты прав человека в вооруженных силах? Каковы соответствующие международные договоры по правам человека? Какие гарантии существуют на международном уровне?
- Почему необходимо принимать национальные законы о правах человека в вооруженных силах? Какие права человека в отношении военнослужащих обычно закрепляются в конституциях? Какие вопросы следует включать в национальное законодательство?

- Каковы допустимые основания для ограничения осуществления прав человека военнослужащими? Какие права человека ограничению не подлежат?
- Каким образом парламенты могут способствовать обеспечению соблюдения прав человека в гарнизоне?

Раздел III посвящен гражданским и политическим правам военнослужащих. В частности, к политическим относятся те права, которые дают человеку возможность принимать участие в общественной жизни. Раздел затрагивает следующие основные вопросы:

- Какие соответствующие международные договоры и документы провозглашают гражданские и политические права и гарантируют их осуществление в полном объеме?
- Каковы обоснованные причины ограничения реализации гражданских и политических прав военнослужащих?
- Каким образом различные государства-участники ОБСЕ сочетают политический нейтралитет вооруженных сил с возможностью для военнослужащих осуществлять свои политические права (например, право на вступление в политические партии, на свободу слова и право баллотироваться на политические посты)?
- Какие подходы применяются различными государствами-участниками ОБСЕ в отношении права на свободу собраний и права вступления в союзы и объединения военнослужащих?
- Каким образом право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям и право на прохождение альтернативной службы закреплено в международных договорах и документах, а также в конституциях и национальном законодательстве? Как эти права гарантируются на практике?
- Каким образом право на свободу вероисповедания (в том числе на ношение предписанных религиозными установлениями головных уборов и одежды, а также на участие в отправлении религиозных обрядов) можно интегрировать в военную среду? Каковы соответствующие международные документы и примеры передовой практики в регионе ОБСЕ?

Раздел IV посвящен проблемам равенства, недопущения дискриминации и обеспечения равных возможностей в вооруженных силах. Признавая, что идея реализации прав человека на основе равенства не предполагает идентичного обращения с людьми во всех без исключения случаях, авторы настоящего раздела рассматривают проблему равенства в вооруженных силах с позиций де-юре и де-факто. Особое внимание уделяется проблеме этнических и национальных меньшинств, а также дискриминации по признаку пола и сексуальной ориентации. Раздел затрагивает следующие основные вопросы:

- Какие международные договоры и документы гарантируют обеспечение равных возможностей в вооруженных силах? Каковы примеры передового опыта по эффективной реализации принципа равенства в вооруженных силах?
- Каким образом не только военнослужащие, но и вооруженные силы как институт могут осуществить принцип «управления многообразием» в плане обеспечения равенства?
- Как можно искоренить проявления дискриминации в гарнизоне? Каким образом можно предотвратить притеснения?
- Какие методы реализации принципа равных возможностей в вооруженных силах применяются в регионе ОБСЕ?

Раздел V посвящен конкретным вопросам воинской службы, включая набор и подбор несовершеннолетних военнослужащих, надлежащее обращение с военно-

служащими, а также стандарты условий труда и проживания. Раздел затрагивает следующие основные вопросы:

- Какие материально-правовые и процессуальные гарантии установлены в государствах-участниках ОБСЕ для обеспечения прав человека несовершеннолетних военнослужащих? Какой должна быть надлежащая политика в отношении военных училищ и курсов военной подготовки в средних школах?
- Какие виды страховых пакетов и полисов для ветеранов существуют в различных государствах-участниках ОБСЕ?
- Каковы причины институционализации дедовщины и ненадлежащего обращения с военнослужащими, особенно с теми, кто призван в армию по закону о воинской повинности? Каким образом можно предотвратить институционализированную дедовщину и ненадлежащее обращение с военнослужащими, а также успешно бороться с такими проявлениями?
- По каким принципам устанавливаются длительность рабочего времени и условия труда в регионе ОБСЕ?

И, наконец, **раздел VI** посвящен важной сфере укрепления прав человека и контроля над их соблюдением в гарнизоне. К ней относятся: просвещение в области прав человека, обязанность командиров привлекать отдельных солдат к ответственности за ненадлежащее поведение, а также обеспечение деятельности институтов военной юстиции и омбудсменов. Раздел затрагивает следующие основные вопросы:

- Каким образом обучение в области прав человека может повысить уровень осведомленности в этой сфере и способствовать формированию в вооруженных силах профессиональной культуры, обеспечивающей соблюдение прав человека?
- Как и почему командиры могут сыграть роль первой линии обороны в борьбе с нарушением прав человека в гарнизоне? Как и почему отдельных военнослужащих можно привлекать к ответственности за их поведение, и как это может способствовать соблюдению прав человека?
- Каковы надлежащие методы создания справедливой и независимой системы военной юстиции в регионе ОБСЕ?
- Какие принципы организации института омбудсмена применяются в регионе ОБСЕ?

Глава 2

Права человека в вооруженных силах: сфера применения и рассматриваемые вопросы

Задачи

Настоящее «Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих» посвящено вопросам прав человека и основных свобод, которыми пользуются военнослужащие¹. Оно не ставит перед собой целью введение новых норм; его задача – способствовать эффективному внедрению существующих норм путем ознакомления с рядом моделей или примеров передового опыта со всего региона ОБСЕ, чтобы показать, каким образом военные структуры могут с успехом обеспечить соблюдение прав человека и основных свобод в своих рядах. В то же время авторы принимают во внимание и необходимые ограничения, накладываемые на соблюдение прав человека и основных свобод военнослужащего в связи с особенностями воинской службы и требованиями национальной безопасности. Отдавая себе отчет в том, что единой универсальной модели не существует, и что избранная каждой отдельно взятой страной концепция неизбежно будет зависеть от особенностей внутренней ситуации, авторы настоящего руководства предлагают государствам-участникам ОБСЕ методологические принципы в виде моделей, уже доказавших свою состоятельность в ряде стран.

Концепция: граждане в военной форме

Исходным пунктом концепции настоящего руководства является принятый ОБСЕ документ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» (см. главу 4, «Обязательства ОБСЕ»). «Кодекс поведения...» содержит несколько упоминаний о правах военнослужащих, самое важное из которых представлено в параграфе 32:

«Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их, как они отражены в документах ОБСЕ и международном праве, согласно соответствующим конституционным и правовым положениям и требованиям службы».

Этот параграф подчеркивает принцип, согласно которому военнослужащие имеют право пользоваться своими правами человека и основными свободами с учетом ограничений и обязанностей, которые накладывает на них воинская служба в соответствии с законами и (или) конституцией соответствующей страны. Другие положения «Кодекса поведения...» содержат ссылки на права человека военнослужащих, и, в частности, на права человека в свете: политического нейтралитета вооруженных сил (параграф 23); набора и призыва (параграф 27); прав и обязанностей

¹ В тексте настоящего руководства такие термины, как «солдат», «личный состав вооруженных сил» и «военнослужащий» рассматриваются как синонимы. Их употребление не имеет целью указать на различия между военнослужащими по званию или занимаемой должности за исключением случаев, когда такие различия оговариваются специально. Кроме того, для удобства термины «военнослужащий» и «военнослужащие» относятся в равной степени, как к мужчинам, так и к женщинам за исключением специально оговариваемых случаев.

военнослужащих, а также освобождения от военной службы или прохождения альтернативной службы (параграф 28); и обязанности государств обеспечивать принятие соответствующих административно-правовых процедур для защиты прав военнослужащих (параграф 33)².

В обобщенном виде закрепленную в «Кодексе поведения...» концепцию можно охарактеризовать как концепция «гражданин в военной форме», согласно которой за военнослужащими сохраняется право на пользование правами человека и основными свободами с учетом некоторых ограничений и обязанностей, налагаемых воинской службой. Несмотря на то, что государства-участники ОБСЕ признают за военнослужащими право на пользование всеобщими правами человека, концепцию «гражданин в военной форме» в каждой стране, скорее всего, будут толковать по-своему. Это зависит от таких факторов, как история данной страны, ее военная культура, ситуация, связанная с недавно завершившимся переходом от автократии к демократическому правлению, или опыт участия в войне (конфликтах)³. Следовательно, единой модели для обеспечения защиты прав человека в вооруженных силах не существует, в связи с чем настоящее руководство главным образом нацелено на демонстрацию различных существующих моделей и примеров передового опыта государств-участников в области обеспечения соблюдения прав человека в вооруженных силах.

Сфера применения

Права человека

В настоящем руководстве права человека подразделяются на четыре группы: (1) гражданские и политические права; (2) права, связанные с предоставлением равных возможностей и недопущением дискриминации в вооруженных силах; (3) права, связанные с жизнью в военной среде; (4) процессуальные права, связанные с реализацией и обеспечением соблюдения прав человека в гарнизоне. Подробная характеристика этих прав приводится ниже в главе 5, однако мы обращаемся к ним в каждой главе при обсуждении соответствующих проблем, прав, регламентирующих документов, а также конкретных рекомендаций по обеспечению уважения к правам человека. Кроме того, каждая глава содержит ряд рамок, которые иллюстрируют законы, регламентирующие документы и правила, действующие в государствах-участниках.

Настоящее руководство посвящено внутренним аспектам прав человека и основных свобод в вооруженных силах и не касается внешних аспектов, которые понимаются здесь как уважение к правам человека со стороны военнослужащих в ходе проведения операций. Таким образом, последствия поведения военнослужащих в отношении гражданских лиц не входят в круг проблем настоящего руководства.

Вооруженные силы

Несмотря на то, что в положениях «Кодекса поведения...» ОБСЕ имеются ссылки на «военные, военизированные силы и силы безопасности» (см. например, параграф

2 Адрес документа «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности»: <http://www.osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf>. Подробные комментарии по «Кодексу поведения...» можно найти в: Виктор-Ив Гебали и Александр Ламбер, «The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation» [Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ: анализ и реализация], Лейден/Бостон, Брилл Академик Паблишерз, 2005 г.

3 Питер Роу, доклад на конференции «The citizen in uniform: Implementing human rights in the armed forces» [Гражданин в военной форме: соблюдение прав человека в вооруженных силах], организованной совместно ДКВС, БДИПЧ и Министерством обороны Германии в Берлине 7-8 сентября 2006 г.

32), настоящее руководство посвящено исключительно проблемам личного состава вооруженных сил. Это объясняется тем, что к «военным, военизированным силам и силам безопасности» можно легко отнести все компоненты сектора государственной безопасности, в том числе вооруженные силы, полицию, пограничные войска, военизированные подразделения, частные и военные службы безопасности, службы внутренней безопасности, а также службы внешней и военной разведки. Поскольку все эти службы имеют совершенно разные полномочия, служебные инструкции и правовой режим, настоящее руководство ограничено лишь проблемами собственно вооруженных сил.

Несмотря на то, что факт поступления того или иного лица на военную службу не лишает его права на осуществление прав человека, государства могут ограничивать объем предоставляемых таким лицам прав человека в виду требований, связанных с особыми условиями воинской службы. Особенности воинской службы, на которые ссылаются в качестве обоснования ограничений прав человека в гарнизонах, часто связывают с необходимостью поддержания порядка и дисциплины в войсках, обеспечения политического нейтралитета вооруженных сил, поддержания боеспособности, защиты секретной информации, обеспечения исполнения приказов, а также сохранения иерархической структуры военной организации. Вопрос о том, каким образом и в какой степени эти особенности могут (если могут вообще) служить обоснованием для ограничения прав человека, составляет одну из главных проблем, обсуждаемых во всех главах настоящего руководства.

Военнослужащие

Военнослужащие не представляют собой какой-либо однородной группы, а распадаются на множество подкатегорий, таких, как, например, военнослужащие срочной службы, волонтеры, представители различных родов вооруженных сил (ВМС, ВВС, армия, военная полиция, специальные подразделения), а также обладатели различных воинских званий от рядового до генерала. Авторы настоящего руководства исходят из того, что права человека неотделимы от самого человека, и что принадлежность к той или иной категории личного состава не должна влиять на осуществление прав человека.

В частности, концепция «гражданин в военной форме» не может относиться исключительно к солдатам срочной службы. Если солдат срочной службы находится в армии по закону об обязательной воинской повинности, то профессиональный военный соглашается поступить на воинскую службу добровольно. Сам по себе факт добровольного поступления на военную службу не означает отказа от прав человека, что подтвердил Европейский суд по правам человека в 1999 г.⁴ Правда, иногда для отдельных групп военнослужащих необходимо применять особые меры защиты (например, для солдат моложе 18 лет). С другой стороны, старшие офицеры обладают таким объемом властных полномочий в вооруженных силах, что их свободу выражения по отношению к подчиненным необходимо ограничивать: например,

4 Питер Поу, «The Impact of Human Rights Law on Armed Forces» [Влияние законодательства о правах человека на вооруженные силы], Кембридж, «Кембридж Университи Пресс», 2006 г., сс. 9-23; дело «Lustig-Prean and Beckett v. United Kingdom» [Люстиг-Прин и Беккет против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 27 сентября 1999 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 29, 2000 г., с. 548.

защищать подчиненных от нежелательного религиозного внимания (например, с целью прозелитизма) со стороны вышестоящих командиров⁵.

Ситуации мирного времени: обеспечение прав человека в гарнизоне

Настоящее руководство рассматривает лишь ситуации мирного времени. В связи с этим оно не распространяется на вооруженные силы, задействованные за рубежом (например, для проведения миротворческих операций) или внутри страны во время кризисных или непредвиденных ситуаций.

Методология

Изучение ситуации в области соблюдения прав человека в вооруженных силах разных стран сталкивается с рядом серьезных проблем. Прежде всего, эта тема никогда не была предметом активных исследований, поэтому существует лишь незначительное число публикаций, уделяющих много внимания соблюдению прав человека в военных гарнизонах. Несмотря на ряд блестящих работ, опубликованных по конкретным правовым системам и отдельным аспектам этой проблемы, явно не хватает комплексных исследований по анализу сравнительных данных и национальной практики⁶. Другая проблема – разрыв между правовыми нормами и действительностью. Нормы и стандарты, закрепленные в конституции и законах той или иной страны, реально соблюдаются не всегда. В связи с этим авторы настоящего руководства избрали стратегию исследования, состоящую из следующих этапов.

1. Анкета БДИПЧ-ДКВС

С учетом отсутствия сопоставительных данных по теме, особенно в отношении регламентирующих документов и практики, была разработана анкета для изучения ситуации с соблюдением прав человека в вооруженных силах⁷. В рамке 2.1 представлена более подробная информация об анкете, применение которой дало авторам богатую информацию о законах, инструкциях и практике государств-участников. Ссылки на эту информацию приводятся в тексте и в многочисленных пояснительных рамках, представленных в руководстве.

5 Дело «Larissis and Others v. Greece» [Лариссис и другие против Греции], Европейский суд по правам человека, 24 февраля 1998 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 27, 1999 г., с. 329; Ян Ли, «Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel: The European Court of Human Rights» [Права человека и основные свободы в вооруженных силах: Европейский суд по правам человека], Рабочий доклад ДКВС № 165, 2005 г., с. 4.

6 См., например, Роу, указ. соч., примечание 4; Георг Нольте (ред.), «European Military Law Systems» [Европейские системы военного права], Берлин, «Де Грютер Рехт», 2003 г.; М. Сассоли и А. Мак-Чесней, «Conscripts' rights and military justice training manual» [Пособие по правам призывника и обучению по вопросам военного права], Кишинев, Центр по защите прав призывников и военнослужащих Республики Молдова, 2002 г.; Гебали и Ламбер, указ. соч., примечание 2.

7 Адрес анкеты БДИПЧ-ДКВС: <http://www.dcaf.ch/odhr/_index.cfm>.

Рамка 2.1

Анкета БДИПЧ-ДКВС по соблюдению прав человека в вооруженных силах государств-участников ОБСЕ

В рамках проекта по соблюдению прав человека военнослужащих было предпринято исследование фоновых данных, полученных в 2004 году в ходе обмена информацией о документе ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности». В связи со значительными расхождениями в плане качества и характера имеющейся информации было решено разработать подробную анкету для получения данных о законах, регламентирующих документах по соблюдению прав человека в вооруженных силах в регионе ОБСЕ и о практике их применения. В конце 2005 г. экземпляры анкеты из 85 вопросов на английском и русском языках были распространены среди постоянных миссий государств-участников ОБСЕ. Текст анкеты можно найти в Интернете по адресу: www.dcaf.ch.

1. Обстоятельные ответы на вопросы анкеты поступили из следующих стран:

Австрия, Азербайджан, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия и Черногория⁸, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Таджикистан, Турция, Украина, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки.

2. Вербальная нота была получена от следующих стран:

Лихтенштейн (не имеет регулярных вооруженных сил), Таджикистан и Ватикан (не имеет регулярных вооруженных сил).

3. Следующие страны не представили ответов на вопросы анкеты:

Албания, Андорра (не имеет регулярных вооруженных сил), Армения, Кипр, Греция, Венгрия, Исландия (не имеет регулярных вооруженных сил), Италия, Казахстан, Кыргызстан, бывшая Югославская республика Македония, Молдова, Монако (имеет дворцовую гвардию с церемониальными функциями), Нидерланды, Румыния, Сан-Марино (не имеет регулярных вооруженных сил), Туркменистан и Узбекистан.

Из рамки 2.1 видно, что регулярные вооруженные силы имеются не у всех государств-участников ОБСЕ. Что касается государств, которые располагают регулярными вооруженными силами, но не представили своих ответов на анкету, то в некоторых случаях нам все же удалось частично охарактеризовать их регламентирующие документы по правам человека в вооруженных силах и практику их применения. Для этого мы воспользовались данными открытых общедоступных источников информации, НПО, средств массовой информации и академических учреждений.

2. Круглые столы БДИПЧ-ДКВС

Для сбора информации по регламентирующим документам и практике их применения БДИПЧ и ДКВС провели два круглых стола по специально выбранным вопросам, организованные в сотрудничестве с правительствами государств-участников ОБСЕ. Первый состоялся в сентябре 2006 г. под названием «Гражданин в военной форме: соблюдение прав человека в вооруженных силах» и был организован совместно с Министерством обороны Германии. Второй, под названием «Союзы и ассоциации военнослужащих», состоялся в октябре 2006 г. и был организован совместно с Министерством обороны Румынии и Европейской организацией союзов военнослужащих (ЕВРОМИЛ). Эти заседания круглого стола дали материал для создания настоящего руководства и способствовали проведению квалифицированной

⁸ Этот опрос проводился до разделения Сербии и Черногории в 2006 г.

дискуссии по соответствующим проблемам между представителями государств-участников ОБСЕ⁹.

3. Информация, полученная от НПО и представительств ОБСЕ на местах

В ходе работы над этим проектом авторы руководства воспользовались ценным опытом и идеями НПО и представительств ОБСЕ на местах, которые проявили особое понимание реальной ситуации в области соблюдения прав человека в вооруженных силах. Среди наиболее полезных для нас источников была информация и документы таких НПО как ЕВРОМИЛ, Московского бюро правозащитной организации «Хьюман Райтс Вотч», немецкой организации Bundeswehrverband (Федеральная ассоциация вооруженных сил), Ассоциации ветеранов Испании, а также правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга»¹⁰.

4. Оценка экспертов

Для подтверждения обоснованности высказанных здесь мыслей и предложенных выводов предварительные редакции настоящего руководства были подвергнуты детальной проверке и обсуждению со стороны различных экспертов в области прав человека в вооруженных силах со всего региона ОБСЕ. В декабре 2006 г. БДИПЧ организовало в Варшаве семинар экспертов по анализу настоящего руководства, в котором приняли участие специалисты в самых разных областях. В результате в руководство было внесено множество поправок, которые привели к созданию его улучшенной редакции. Имена экспертов, чьи консультации мы воспользовались в ходе подготовки настоящего издания, приводятся с благодарностью в начале данного руководства.

⁹ Более подробно о «круглых столах» БДИПЧ-ДКВС по правам человека в вооруженных силах см. на веб-сайте проекта: <http://www.dcaf.ch/odihr/_events.cfm>.

¹⁰ См., например: <<http://www.euromil.org>> или <<http://soldiersmothers.ru>>.

Глава 3

Значение прав человека в вооруженных силах

Как указано в предшествующей главе, в параграфе 32 «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности» государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их согласно соответствующим конституционным и правовым положениям и требованиям службы. Важным источником, которым следует руководствоваться в данном вопросе, являются правовые положения Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 г. Как и «Кодекс поведения...» ОБСЕ, конвенция (в толковании правовых положений Европейского суда по правам человека) рассматривает военнослужащих в качестве граждан в военной форме, т.е. лиц, которые сохраняют за собой все гражданские и политические права, хотя и с изменениями, неизбежными в виду особого характера воинской службы.

Концепция «граждане в военной форме» предполагает, что на военнослужащих, как профессиональных военных, так и служащих по призыву, распространяются те же права и гарантии, что и на остальных граждан, с поправкой на некоторые ограничения, накладываемые условиями военной службы. В самом деле, соблюдение прав человека и основных свобод всех людей, включая военнослужащих, является составной частью всеобщей концепции безопасности, принятой ОБСЕ, в которой поддержание мира увязано с соблюдением прав человека и основных свобод¹¹.

Тем не менее, в некоторых государствах военнослужащие (и особенно солдаты по призыву), подвергаются оскорблениям, жестокому отношению, проявлениям дедовщины, насилию, дурному обращению, пыткам, а также иным незаконным действиям. Такие действия могут стать причиной серьезных несчастных случаев, травм, утраты трудоспособности, гибели или самоубийства. К сожалению, эта практика укоренилась и стала частью общей культуры вооруженных сил, которую характеризует безнаказанность правонарушителей и неуважение к человеческому достоинству.

В некоторых государствах осуществление прав человека военнослужащими в неоправданной степени ограничивается конституцией или законодательством страны. Например, во многих странах военнослужащим запрещено в полной мере осуществлять свое право на свободу слова и свободу собраний. В результате военнослужащие лишены возможности выступать от собственного имени или выражать озабоченность по поводу случаев нарушения прав человека. Поскольку эта ситуация может усугубляться с учетом закрытого характера военных учреждений, важно, чтобы правительства обеспечили защиту прав человека в гарнизонах.

¹¹ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» ОБСЕ, принцип 2: «Государства-участники подтверждают неизменную актуальность своей всеобъемлющей концепции безопасности, впервые изложенной в Заключительном акте, которая устанавливает взаимосвязь между поддержанием мира и уважением прав человека и основных свобод. Она увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями»; ср. главу VII «Кодекса поведения...», которая более подробно обсуждается в главе 4 руководства.

Рамка 3.1

Значение обеспечения прав человека в вооруженных силах

1. В силу того, что военнослужащие являются гражданами, они имеют право на те же права человека и основные свободы, что и другие граждане.
2. Соблюдение прав человека в отношении военнослужащих способствует прочной интеграции вооруженных сил в структуру общества.
3. Соблюдение прав человека в гарнизоне предотвращает злоупотребления по отношению к военнослужащим со стороны государства, а также неприязненное отношение военнослужащих к гражданскому населению.
4. Соблюдение прав человека в гарнизоне защищает военнослужащих от злоупотреблений и притеснения со стороны государства и командиров.
5. В условиях современных операций по поддержанию мира военнослужащим приходится проводить мероприятия по обеспечению прав человека в ходе текущих операций. Их готовность к таким мероприятиям будет выше, если они сами будут действовать в среде, которая не только обеспечивает и защищает эти права, но и требует усвоения ими ценностей, на которых такие права зиждутся.

Права человека концептуально неделимы как неотъемлемая принадлежность любого человека. В самом деле, осуществление некоторых прав человека не подлежит ограничению вообще¹². Вместе с тем, реализация других прав может быть адаптирована или ограничена в специфических условиях и ситуациях. Существует несколько факторов, которые можно принимать во внимание при адаптации стандартов прав человека к ситуации в вооруженных силах: природа воинской дисциплины, иерархическая структура воинских званий, необходимость подчинения приказам и поддержание боевого духа. В отличие от других групп граждан, военнослужащие в ходе выполнения своих официальных обязанностей могут быть призваны убивать других людей или жертвовать собственной жизнью. Пребывание в вооруженных силах может быть связано со службой в суровых или экстремальных условиях. Разница между личной жизнью и выполнением официального долга может оказаться весьма небольшой даже в нормальных условиях – например, при проживании личного состава в гарнизоне. Эти особые факторы, характерные для пребывания в вооруженных силах, свидетельствуют о необходимости введения ограничений на осуществление прав человека военнослужащими.

Указанные выше факторы определяют различия видов ограничений, которые то или иное государство предпочитает установить в отношении прав человека своих военнослужащих. Эти различия коренятся в представлении о более широкой роли и положении вооруженных сил в данном обществе. При ответе на вопрос: «Какими должны быть вооруженные силы?» некоторые рассматривают вооруженные силы как особый институт, кардинально отличающийся от гражданских институтов. Эта особенность – абсолютный императив для военных всех времен и народов, поскольку лишь она дает возможность сохранить боеспособность вооруженных сил. В соответствии с этой точкой зрения военный – не просто государственный служащий, а человек, действующий по призванию, преданный своему долгу, отечеству и воинской чести. Другие, напротив, считают, что сохранение особого положения вооруженных сил имеет лишь относительное значение, поскольку в XX веке под

¹² Это права человека, не подлежащие никакому ограничению, в том числе право на жизнь; запрет на применение пыток; запрет рабства; запрет тюремного заключения за неисполнение обязательств по контракту; запрет на обвинение кого-либо в уголовном преступлении за деяние, которое не подпадало под квалификацию в качестве уголовного в рамках национального или международного законодательства на момент его совершения; а также право на признание правосубъектности человека. См. также главы 5 и 16 настоящего руководства.

воздействием политических, правовых, культурных, технологических и экономических факторов со стороны общества вооруженные силы подверглись тенденциям «огражданствления»¹³. Таким образом, в наши дни профессия военнослужащего является продуктом более широких трансформаций общества. Последствия этих трансформаций можно проиллюстрировать на примере модели «институт или профессия». Основное положение этой модели состоит в том, что профессия военнослужащего переходит от институционального формата к чему-то вроде профессионального формата, сравнимого с другими существующими в обществе профессиями. Профессия военнослужащего все более теряет статус особого института, основанного на верности долгу, отечеству и чести, и становится «просто работой» со своими финансовыми стимулами, гарантией занятости и привлекательными условиями труда¹⁴. В рамках модели «институт» права человека военнослужащего подлежат значительному ограничению, поскольку профессия военного не сравнима ни с какой другой профессией в обществе, тогда как в рамках модели «профессия» солдатам в общем случае следует предоставить те же права, что и остальным гражданам, в виду наличия общих признаков между профессией военнослужащего и другими профессиями, существующими в обществе.

Вместе с тем, такие ограничения обязательно должны удовлетворять нескольким критериям. Они должны быть рационально связаны с оборонными потребностями, а не возникать просто в результате произвольно установившейся практики или традиций. Они должны базироваться на прочной правовой основе – предпочтительно, на законодательстве, принятом по итогам демократических дискуссий и с соблюдением законного порядка действий. Они должны быть пропорциональными, то есть, адаптированными с точным учетом интересов вооруженных сил, которые могут быть нарушены при сохранении за военнослужащими прав человека в полном объеме. Любые ограничения на права человека военнослужащих, которые содержат элементы дискриминации по признаку расы, этнической или религиозной принадлежности, пола или сексуальной ориентации, надлежит подвергать особой проверке с учетом их подозрительного характера, а также с учетом требования о четком обосновании таких ограничений. Бремя доказательства необходимости ограничения прав военнослужащих следует возложить на самих военных.

Права человека – это не просто красивые слова, записанные на бумаге: они подлежат неукоснительному исполнению в повседневной практике вооруженных сил. Нарушения прав человека вследствие незаконных действий (например, ненадлежащее обращение с призывниками) относятся к числу наиболее частных нарушений в вооруженных силах. Несмотря на то, что законы и нормативные документы, запрещающие такие действия, зачастую существуют, самой трудной задачей оказывается добиться их исполнения на практике.

Во многих государствах-участниках ОБСЕ по-прежнему отсутствуют адекватные механизмы защиты прав военнослужащих. Даже в тех государствах, которые усовершенствовали свои законы и нормативные положения, они часто не соблюдаются на практике.

13 Ср. Бернард Бене, «How Unique Should the Military Be? A Review of Representative Literature and Outline of a Synthetic Formulation» [Какая степень исключительности вооруженных сил нам нужна? Обзор репрезентативной литературы и схема синтетической формулировки], «European Journal of Sociology» [Европейский журнал социологии], том 31, № 1, 1990 г.

14 Чарльз Москос, «From Institution to Occupation: Trends in Military Organization» [От института до профессии: тенденции в организации вооруженных сил], «Armed Forces & Society» [Вооруженные силы и общество], том 4, № 1, осень 1977 г.; Чарльз Москос, Джон Аллен Уильямс и Дэвид Сигал (ред.), «The Post-modern Military: Armed Forces after the Cold War» [Вооруженные силы во времена пост-модернизма: вооруженные силы после Холодной войны], Оксфорд, «Оксфорд Юниверсити Пресс», 2000 г.

Следовательно, центральной является проблема практической реализации прав человека. Настоящее руководство подчеркивает важность не только национальных и международных судов, но также и других методов расследования жалоб на нарушение прав человека и на связанные с такими нарушениями наказания, включая расследования со стороны военных омбудсменов и организаций международных наблюдателей. Однако первой линией обороны должны стать сами военнослужащие. В частности, в основные обязанности старших офицеров входит и защита прав человека своих подчиненных. Обучение в области прав человека является чрезвычайно важным элементом мероприятий по развитию осведомленности в этом вопросе и по созданию профессиональной культуры вооруженных сил, которая включает и соблюдение прав человека как неотъемлемой части приверженности демократическим ценностям. Достигнув этой цели, вооруженные силы становятся не просто защитниками территориальной целостности государства, но также защитниками и воплощением его демократических ценностей.

Раздел II

Глава 4

Обязательства ОБСЕ

ОБСЕ рассматривает нормы и деятельность по укреплению демократии, прав человека и верховенства закона (так называемого «человеческого измерения») в качестве одной из основных составляющих безопасности, которая непосредственно связана с двумя другими сферами интересов ОБСЕ: военно-политической сферой и сферой экономики и защиты окружающей среды. Термин «человеческое измерение» также указывает на то, что нормы ОБСЕ в этой области применяются более широко, чем обычное законодательство по правам человека. Настоящая глава посвящена описанию характера и сферы применения обязательств ОБСЕ по человеческому измерению в области прав человека, а также обсуждению различных аспектов проблемы прав человека в свете документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», который относится ко всем указанным измерениям.

1. Природа и статус обязательств ОБСЕ по правам человека

Обязательства по правам человека являются составной частью общей политики безопасности ОБСЕ с момента ее основания. В Заключительном акте Хельсинского совещания государства-участники условились о том, что одним из руководящих принципов отношений между ними будет обязательство

«поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития»¹⁵.

Это обязательство по правам человека было вновь подтверждено в ходе других встреч (например, в Мадриде в 1983 г., в Вене в 1989 г. и в Москве в 1991 г.).

Обязательства, принятые государствами-участниками ОБСЕ по правам человека, имеют обязательную политическую силу как для самих этих государств, так и для новых членов, которые принимают правила организации при вступлении в ОБСЕ. Ниже приводится сводная таблица основных направлений, по которым государства-участники приняли на себя эти обязательства, а отдельные самые важные обязательства по данным направлениям рассматриваются более подробно в соответствующих главах разделов III-IV.

Наличие у данных обязательств обязательной политической силы означает, что, в отличие от договоров по правам человека, они вступают в действие немедленно (так как не требуют утверждения в соответствии с положениями конституции) и в полном объеме (то есть без ограничений). Вместе с тем, в правовом отношении они не имеют исполнительной силы в суде. Однако обязательства ОБСЕ – это не просто волеизъявление или декларация о добрых намерениях. Они скорее представляют собой политическое обещание соблюдать данные стандарты. Кроме того, если они отражают принятую в данном государстве общую практику и соответствуют

¹⁵ В соответствии с постановлениями Венского совещания 1989 г.; см. Заключительный документ Венского совещания (Третье совещание по итогам Хельсинской конференции).

сопутствующей убежденности в их правомерности (*opinio juris*), они могут приобрести статус обычного права.

На Копенгагенском совещании 1990 года государства-участники приняли обязательство обеспечить эффективные средства для правовой защиты от нарушений прав человека и для рассмотрения жалоб на такие нарушения. Средства защиты позволяют военнослужащим в индивидуальном порядке воспользоваться на практике обязательствами государств по соблюдению норм в области прав человека. То или иное средство правовой защиты является эффективным, если оно обеспечивает возможность эффективного независимого расследования заявлений о нарушении прав человека (и принятия беспристрастного решения о том, произошли ли такие нарушения в действительности), а также, если оно обеспечивает потерпевшему по заявлению возможность удовлетворительной компенсации. В рамке 4.1 представлены некоторые основные характеристики эффективных средств правовой защиты в отношении нарушений прав человека, предусмотренных Копенгагенским документом 1990 г.

В тех случаях, когда на национальном уровне средства правовой защиты отсутствуют или недостаточно эффективны, может быть предоставлен доступ к механизмам подачи жалоб в индивидуальном порядке на международном уровне. Хотя обязательства ОБСЕ по правам человека сами по себе не предусматривают какого-либо механизма подачи жалоб в индивидуальном порядке, такие механизмы предусмотрены различными договорами ООН и региональными договорами по правам человека, сторонами которых являются государства-участники ОБСЕ. Они рассматриваются в главе 5.

Государства-участники ОБСЕ договорились о том, что любые ограничения на права человека надлежит устанавливать в законодательном порядке и с учетом других международных обязательств (Копенгаген, 1990 г.). Любые ограничения на права человека следует вводить в виде исключения, обеспечивая единообразие их применения в строгом соответствии с целью закона. С этой точки зрения структура обязательств имеет сходство со структурой международных договоров по правам человека.

2. ОБСЕ: механизмы контроля и реализации обязательств

Государства-участники ОБСЕ последовательно и неоднократно подтверждали, что, поскольку защита прав человека лежит в основе международного порядка, соблюдение прав человека не является внутренним делом каждого государства в отдельности; скорее наоборот: государства отвечают перед собственными гражданами и друг перед другом за выполнение своих обязательств. На Московском совещании 1991 года государства-участники вновь решительно и безусловно подтвердили, что проблемы человеческого измерения ОБСЕ представляют «непосредственный и законный интерес для всех государств-участников».

Помимо регулярных совещаний по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, ОБСЕ также создала так называемые механизмы человеческого измерения: Венский механизм¹⁶ и Московский механизм¹⁷, причем последний отчасти представляет собой последующую доработку Венского механизма. Вместе они устанавлива-

¹⁶ Как определено в Вене в 1989 г., смотрите Итоговый документ венской встречи (Третья Встреча в рамках дальнейших шагов).

¹⁷ Московский документ 1991 г., параграфы 1-16 с дополнениями, внесенными Римским документом 1993 г. (глава IV, параграф 5).

ют процедуру надзора за выполнением обязательств по человеческому измерению, которая предусматривает принятие специальных шагов государствами-участниками ОБСЕ. В соответствии с положениями Венского механизма любое государство-участник имеет право, используя определенный набор процедур, ставить вопросы о соблюдении обязательств по человеческому измерению каким-либо другим государством-участником ОБСЕ. На основе этого положения Московский механизм предусматривает дополнительную возможность учреждения специальных миссий независимых экспертов для оказания помощи в разрешении той или иной проблемы в области человеческого измерения. В том числе эти миссии имеют право проводить расследование заявленных нарушений обязательств по человеческому измерению, причем в исключительных случаях даже без согласия обвиняемого в таких нарушениях государства.

На практике эти механизмы в области человеческого измерения применяются редко – отчасти в связи с тем, что ОБСЕ превратилась в постоянно действующую организацию, а отчасти по политическим соображениям, которые необходимо учитывать при применении таких специальных механизмов¹⁸. На уровне ОБСЕ действуют различные органы, в задачу которых входит контроль над соблюдением обязательств по человеческому измерению, в том числе Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Представитель ОБСЕ по свободе средств массовой информации. Вместе с тем, в конечном счете, ответственность за выполнение обязательств лежит на государствах-участниках, которые также принимают участие в проведении коллегиальной оценки их выполнения другими государствами-партнерами по ОБСЕ.

3. Соответствующие обязательства ОБСЕ

Государства-участники приняли ряд обязательств по конкретным правам человека, которые имеют обязательную силу. Эти обязательства обобщаются в рамке 4.1; более подробные ссылки на них приводятся в последующих главах. В тех случаях, когда эти обязательства носят универсальный характер, они распространяются как на военнослужащих, так и на остальных граждан.

Рамка 4.1

Обязательства ОБСЕ и права человека¹⁹

| Право | Обязательство ОБСЕ | Более подробная информация |
|---|---|----------------------------|
| Право на жизнь | «В государствах-участниках, в которых смертная казнь не отменена, смертный приговор может быть вынесен только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, действовавшим в момент совершения преступления, и не вопреки их международным обязательствам» (Вена, 1989 г.). | Глава 16 |
| Применение пыток, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства наказания или обращения | «Государства участники решительно осуждают все формы пыток как одно из грубейших нарушений прав человека и человеческого достоинства. Они обязуются вести дело к их искоренению» (Будапешт, 1994 г.). | Глава 16 |
| Свобода ассоциаций | «[Государства-участники] подтверждают, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на ... свободу ассоциаций и мирных собраний ...» (Париж, 1990 г.). | Главы 8 - 9 |

18 БДИПЧ продолжает хранить список экспертов согласно требованиям Московского механизма.

19 «Обязательства ОБСЕ по человеческому измерению», Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2005 г., 2-е издание, том 1, Тематический сборник. В приложении 1 приводится более детальная подборка соответствующих обязательств ОБСЕ.

| <i>Рамка 4.1 - продолжение</i> | | |
|--|---|-------------|
| Свобода слова | «Государства-участники подтверждают, что ... каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ» (Копенгаген, 1990 г.). | Глава 8 |
| Свобода мысли, совести, религии и убеждений | «Государства-участники ... соглашаются принимать меры, необходимые для обеспечения свободы личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести» (Мадрид, 1983 г.). | Глава 11 |
| Национальная, культурная и языковая самобытность | «Государства-участники будут защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории» (Вена, 1989 г.). | Глава 12 |
| Равенство полов | «[Государства-участники будут] принимать меры по ликвидации всех форм дискриминации женщин и прекращению насилия в отношении женщин и детей, а также сексуальной эксплуатации и всех форм торговли людьми» (Стамбул, 1999 г.). | Глава 13 |
| Просвещение в области прав человека | «Образование в области прав человека имеет основополагающее значение и что в этой связи крайне важно, чтобы граждан [государств-участников] просвещали относительно прав человека и основных свобод» (Москва, 1991 г.). | Глава 19 |
| Свобода от произвольного ареста и суда | «[Любое лицо может] быть лишено свободы лишь на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, какие установлены законом» (Москва, 1991 г.). | Глава 21 |
| Право на справедливое судебное разбирательство | «Государства-участники будут ... эффективно применять ... право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде» (Вена, 1989 г.). | Глава 21 |
| Право на эффективные средства правовой защиты | «[Государства-участники] будут обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены» (Вена, 1989 г.). «Государства-участники рассмотрят вопрос о присоединении к региональной или универсальной международной конвенции, касающейся защиты прав человека, такой как Европейская конвенция о правах человека или Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, которые предусматривают процедуры правовой защиты отдельных лиц в международных органах» (Копенгаген, 1990 г.). | Главы 5 - 7 |

Помимо этих общих обязательств по правам человека, имеется три особые области, в которых государства-участники взяли на себя обязательства в отношении военнослужащих. Во-первых, государства-участники обязались рассмотреть введение альтернативной военной службы (Копенгаген, 1990 г. и Будапешт, 1994 г.; отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям обсуждается ниже в главе 10). Во-вторых, государства приняли обязательства в отношении минимального возраста лиц, привлекаемых на военную службу. На Копенгагенском совещании 1990 г. государства (которые этого еще не сделали) обязались обдумать возможность присоединения к Конвенции ООН по правам ребенка. Кроме того, государства обязались проверить свои методы набора или призыва на военную службу, в военизированные подразделения или в службу безопасности на предмет их соответствия обязательствам по правам человека (Будапешт, 1994 г.). В-третьих, государства приняли обязательства по обеспечению правовой защиты прав человека военнослужащих. В наиболее полной форме эти обязательства сформулированы в документе ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» (Будапешт, 1994 г.).

4. Основные положения документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности»

Документ ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» был принят Форумом ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности в Будапеште 3 декабря 1994 г.²⁰ Он вступил в действие как документ, имеющий обязательную политическую силу с 1 января 1995 г. «Кодекс поведения...» стал первым многосторонним документом, регулирующим ситуацию в вооруженных силах как на национальном, так и на международном уровнях. Исходя из того, что демократический контроль над вооруженными силами есть «незаменимый элемент стабильности и безопасности ... и важный элемент демократии» (параграф 20), он применяет прогрессивный подход, объединяющий человеческое и военное измерения безопасности. Кроме того, Кодекс распространяется на принципы военной и оборонной политики как в мирное время, так и в период конфликта, что является важной уступкой со стороны правительств государств-участников, которые тем самым согласились на ограничения в области, традиционно считавшейся их исключительной прерогативой.

«Кодекс поведения...» включает в себя четыре основных принципа: превосходство конституционной гражданской власти над военными властями (параграфы 21-26); подчинение вооруженных сил международному гуманитарному праву (параграфы 29-31 и 34-35); соблюдение прав человека военнослужащих (параграфы 23, 27-28 и 32-33); ограничение применения силы внутри государства до уровня, соизмеримого с имеющейся потребностью в принудительных действиях, а также ограничение вмешательства в мирное и законное осуществление гражданами прав человека (параграфы 36-37).

Таким образом, как видим, «Кодекс поведения...» предполагает двойкий подход к правам человека. Во-первых, государствам-участникам надлежит обеспечить, чтобы их вооруженные силы соблюдали права человека гражданских лиц и положения международного гуманитарного права. Например, необходимо принять меры для предотвращения нанесения травм гражданским лицам, а применение силы должно быть соизмеримо с поставленными задачами. Отдельных военнослужащих необходимо привлекать к ответственности за любое нарушение международного права. Равным образом, государствам надлежит обеспечить защиту прав человека самих военнослужащих. Это означает, что внутреннее законодательство должно предусматривать эффективные меры для гарантии их прав – через суд или через иные независимые институты, такие как институт военных омбудсменов.

Все положения «Кодекса поведения...» по правам человека обобщены в рамке 4.2. Как видно из параграфа 23 (речь в котором идет о политическом нейтралитете вооруженных сил), и параграфа 32 (который предусматривает, что военнослужащим следует предоставлять общепринятые права человека и основные свободы, закрепленные в документах ОБСЕ и положениях международного права «согласно соответствующим положениям конституции и законодательства и требованиям службы»), Кодекс исходит из принципа «гражданин в военной форме». Как указал

²⁰ Полный текст см. по адресу: <http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_ru.pdf>; комментарии см. в: Гебали и Ламбер, указ. соч., примечание 2.

один из авторов комментариев, «Кодекс поведения четко устанавливает, что права отдельного человека не перестают действовать на пороге казармы»²¹.

Государства-участники ОБСЕ договорились о ежегодном обмене информацией по выполнению «Кодекса поведения...» путем представления ответов на вопросы анкеты к 15 апреля каждого года²².

Рамка 4.2

Кодекс поведения ОБСЕ: основные положения по правам человека²³

Права человека в вооруженных силах

- Набор или призыв личного состава на службу должен осуществляться в соответствии с обязательствами в отношении прав человека (параграф 27);
- Внутреннее законодательство должно отражать права человека военнослужащих (параграф 28);
- Государства-участники должны обеспечить, чтобы их военнослужащие могли пользоваться правами человека и осуществлять их, включая принятие соответствующих административно-правовых процедур для защиты их прав (параграфы 32 и 33).

Обязанности вооруженных сил по соблюдению прав

- Вооруженные силы должны соблюдать политический нейтралитет (параграф 23);
- Государствам-участникам надлежит распространять в своих странах документы международного гуманитарного права, а также обеспечить, чтобы личный состав их вооруженных сил был ознакомлен с положениями международного гуманитарного права, касающимися военных конфликтов (параграфы 29 и 30);
- Личный состав вооруженных сил может привлекаться к индивидуальной ответственности за нарушение международного гуманитарного права (параграф 31);
- В условиях как мирного, так и военного времени руководство, укомплектование личным составом, подготовка и оснащение вооруженных сил должны отвечать положениям международного права (параграф 34);
- При выполнении задач в области внутренней безопасности применение силы должно быть соизмеримо с имеющейся потребностью в принудительных действиях. Вооруженные силы будут принимать должные меры с тем, чтобы избежать нанесения ущерба гражданским лицам или их имуществу (параграф 36);
- Вооруженные силы не могут использоваться для ограничения мирного и законного осуществления прав человека и гражданских прав граждан или в целях лишения этих лиц их национальной, религиозной, культурной, языковой или этнической самобытности (параграф 37).

21 Виктор-Ив Гебали, «Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994)», [Перечитывая «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ» (1994 г.)] в: Хайнер Хэнги и Теодор Х. Винклер, «Challenges of Security Sector Governance» [Проблемы управления сектором безопасности], Берлин, ДКВС и Издательство ЛИТ, 2003 г.

22 Форум ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, Решение № FSC.DEC/4/98 от 8 июля 1998 г.

23 «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», разделы VII и VIII.

Глава 5

Международное право в области прав человека

Международное право в области прав человека получило свое развитие после принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и представляет собой множество международных и региональных договоров. На практическом уровне оно дополняется многочисленными декларациями и другими документами, такими как обязательства ОБСЕ по человеческому измерению. Договоры по правам человека (особенно Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод) составляют основу для прав, представленных в настоящем руководстве (их основные положения приводятся в рамке 5.1).

В настоящей главе рассматриваются основные договоры и разъясняется их потенциальное значение для военнослужащих. Вводится понятие об обращении с военнослужащими как с гражданами в военной форме согласно законам о правах человека. Далее обсуждаются отношения между этими договорами и внутренним законодательством, а затем условия, при которых эти права могут быть ограничены согласно положениям международного права. И, наконец, глава рассматривает проблему обеспечения гарантий от нарушения законодательства по правам человека.

1. Основные договоры

Современное международное законодательство по правам человека основано на Хартии ООН (особенно на ее преамбуле и статьях 1.3, 55, и 56) и, дополнительно, на Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, а также на Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Кроме того, существуют договоры ООН против дискриминации по расовому признаку и дискриминации женщины, Конвенция о правах ребенка, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания²⁴, а также конвенции в отношении беженцев и гражданства (см. рамку 5.1 внизу, в которой представлены основные положения).

Кроме того, в периоды вооруженных конфликтов международное законодательство по правам человека дополняют положения международного гуманитарного права²⁵. Основными договорами в этой области являются Женевские конвенции 1949 года и Протоколы 1977 года к указанным конвенциям. Защиту прав человека обеспечивают также ряд других договоров, речь в которых идет, прежде всего, не об ответственности государства, а об индивидуальной уголовной ответственности. К ним относятся 13 общих договоров против терроризма, договоры против геноцида и

24 См. также Европейскую конвенцию о предотвращении пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказаний.

25 См. Д. Флек (ред.), «The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts» [Руководство по гуманитарному праву в вооруженных конфликтах], Оксфорд, Оксфорд Юниверсити Пресс, 1995 г.; И. Деттер, «The Law of War» [Закон войны], Кембридж, Кембридж Юниверсити Пресс, 2000 г., 2-е издание.

рабства, а также Римский статут Международного уголовного суда. Ряд этих положений потенциально может применяться и к военнослужащим. Однако настоящее руководство посвящено главным образом правам человека военнослужащих, а не их обязанностям соблюдать права человека в отношении гражданских лиц или комбатантов. Следовательно, международное гуманитарное право или личная ответственность по международному уголовному праву обсуждаются здесь лишь с точки зрения ответственности командиров (см. главу 20, «Ответственность командиров и личная ответственность»).

Обязательства по договорам ООН дополняют региональные системы по правам человека. На практике же основной системой для государств ОБСЕ является Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод 1950 г., ратифицированная 46 государствами²⁶. Данная Европейская конвенция применима ко всем государствам ОБСЕ, за исключением девяти, к которым относятся Беларусь, Канада, Ватикан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Соединенные Штаты Америки и Узбекистан. Статья 1 Конвенции обязывает подписавшие ее государства обеспечить «каждому [выделение наше], кто находится под их юрисдикцией» соблюдение прав и свобод, предусмотренных Конвенцией. Следовательно, она применима не только к гражданскому населению, но и к военнослужащим.

2. Значимость прав человека для военнослужащих

Отношение к военнослужащим как к гражданам в военной форме давно стало принципом внутреннего законодательства многих стран. Согласно этому принципу в пределах, соответствующих требованиям воинской службы, военнослужащие должны пользоваться обычными гражданскими и конституционными правами наряду с другими гражданами. Как указано ниже в главе 8, обращение с военнослужащими как с гражданами в военной форме безусловно способствует единению вооруженных сил с обществом в отличие от альтернативного подхода, когда армию изолируют от политической и общественной жизни. Сравните заявление, прозвучавшее в судебной системе США: «наших граждан в военной форме нельзя лишать основных прав лишь потому, что они не ходят в гражданской одежде»²⁷. На международном уровне тот же принцип исповедует важный орган по защите прав человека – Европейский суд по правам человека, речь о котором пойдет ниже.

В современных условиях существуют два фактора, которые придают особое значение вопросу обеспечения прав человека военнослужащих. Во-первых, это изменение характера военных операций. Вооруженные силы теперь чаще используются в операциях по поддержанию мира, чем в обычных военных действиях. Участвующие в операциях по поддержанию мира военнослужащие часто призваны оказывать помощь политическим институтам внутри раздираемых конфликтами обществ с целью восстановления культуры соблюдения прав человека в своем оперативном районе. Они смогут лучше выполнить эту работу, если сами будут обладать не только знаниями о такой культуре, но и привычкой существования в ней в системе собственных вооруженных сил. Кроме того, аргументы в пользу ограничения прав военнослужащих во имя поддержания воинской дисциплины значительно теряют

26 Информацию о ратификации отдельными государствами см. по адресу: <<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/Dates+of+ratification-of+the+European+Convention+on+Human+Rights+and+Additional+Protocols>>.

27 Дело «Chappell v. Wallace» [Чэппел против Уоллеса], Верховный суд США, 13 июня 1983 г., «United States Reports» [Сборник решений Верховного суда США], том 462, 1983 г., сс. 296, 304 (цитаты из: Эрл Уоррен, «The Bill of Rights and the Military» [Билль о правах и вооруженные силы], «New York University Law Review» [Юридический журнал Нью-Йоркского университета], том 37, 1962 г., сс. 181, 188).

в весе, когда вооруженные силы используются не в обычных военных действиях, а выполняют функции, аналогичные полицейским.

Во-вторых, все более возрастающее использование многонациональных воинских контингентов в подобных и других операциях привлекает внимание к различиям в условиях труда военнослужащих разных государств и в правах, которыми они пользуются. При отсутствии достаточных оснований для оправдания таких различий, они неизбежно будут влиять на моральный дух и боеспособность подразделений, личный состав которых пользуется меньшим объемом прав.

В апреле 2006 г. Парламентская ассамблея Совета Европы подтвердила необходимость обеспечить соблюдение прав человека военнослужащих в государствах-участниках:

«...в период, когда армии многих государств-членов участвуют в операциях на одних и тех же театрах военных действий, Ассамблея решительно выступает за то, чтобы действия армий строились на основе общих принципов, регулирующих условия, в которых эти армии исполняют свой долг. Нельзя ожидать, что военнослужащие в своих действиях будут соблюдать нормы гуманитарного права и права человека, если в самой армии уважение прав человека не гарантировано. Таким образом, важно, чтобы предпринимаемым Советом Европы попыткам разработать руководящие принципы в области защиты прав человека в вооруженных силах сопутствовала проводимая в государствах-членах политика повышения уровня осведомленности их собственного военного персонала в вопросах прав человека»²⁸.

28 Совет Европы, Рекомендация Парламентской ассамблеи 1742 (2006 г.). См.: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1742.htm>>.

Рамка 5.1

Основные обязательства по договорам о правах человека и сфера их применения

| Право | Источник права | Сфера применения (примеры) |
|--|--|---|
| Право на жизнь | Статья 2 ЕКПЧ Статья 6 МПГПП Статья 6 КПР Статья 3 ВДПЧ (жизнь, свобода и безопасность) | Крайняя степень дедовщины; ведение следствия по делам о гибели военнослужащих при невыясненных обстоятельствах на территории воинских частей или во время несения военной службы |
| Право на свободу | Статья 5 ЕКПЧ (приводится перечень обстоятельств, при которых сфера применения данного права может быть ограничена в предусмотренных законом случаях) Статья 9 МПГПП Статья 5 МКЛРД Статья 10 МПГПП Статья 1 ВДПЧ (свобода и равенство) Статья 3 ВДПЧ (свобода, равенство и безопасность) | Задержание органами военной юстиции |
| Право на равенство | Статья 14 ЕКПЧ Статья 3 МПГПП (не содержит перечня оснований для дискриминации) Статья 14 МПГПП (равенство всех перед судом и трибуналом) Статья 2 КЛДЖ Статья 15 КЛДЖ Статья 2 МКЛРД Статья 3 МПЭСКП Статья 2 КПР Статья 1 ВДПЧ (свобода и равенство) Статья 2 ВДПЧ Статья 6 ВДПЧ (признание правосубъектности) Статья 7 ВДПЧ Хартия ООН, Преамбула | Дискриминация при обращении с женщинами, представителями религиозных и этнических меньшинств, военнослужащими гомосексуалистами или лесбиянками (например, увольнение по причине беременности или после выяснения сексуальной ориентации военнослужащего, сексуальные домогательства, ограничения на нахождение женщин-военнослужащих в зоне боевых действий) |
| Право на справедливое судебное разбирательство, беспристрастное слушание в суде и средства правовой защиты | Статья 6 ЕКПЧ (справедливое и открытое слушание дела в обоснованный срок) Статья 7 ЕКПЧ (отсутствие обратной силы) Статья 13 ЕКПЧ (эффективные средства правовой защиты) Статья 14 МПГПП (равенство всех перед судом и трибуналом – предоставление минимальных гарантий) Статья 15 МПГПП (отсутствие обратной силы) Статья 5 МКЛРД Статья 6 МКЛРД Статья 12 КПР Статья 6 ВДПЧ (признание правосубъектности) Статья 8 ВДПЧ (эффективные средства правовой защиты) Статья 10 ВДПЧ (право на открытое и справедливое разбирательство перед независимым и беспристрастным судом) Статья 11.1 ВДПЧ (презумпция невиновности) | Системы военных трибуналов и военной юстиции |

Рамка 5.1 - продолжение

| | | |
|---|---|--|
| Право на свободу мысли, совести, вероисповедания или убеждений | Статья 9 ЕКПЧ Статья 10 ЕКПЧ Статья 18 МПГПП Статья 5 МКЛРД Статья 12 КПР (распространяется на лиц, способных иметь собственную точку зрения) Статья 13 КПР Статья 14 КПР Статья 18 ВДПЧ Статья 19 ВДПЧ Статья 5 МКЛРД | Право на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям; ограничения на внешние признаки религиозной принадлежности (например, предписанная религией одежда, ношение которой противоречит требованиям к военной форме, религиозные требования к принимаемой пище, возможности отправления религиозных обрядов и соблюдения ритуалов, доступ к представителям своей религиозной общины, прозелитизм по отношению к сослуживцам) |
| Право на свободу от жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения | Статья 8 ЕКПЧ Статья 17 МПГПП (запрет на любые медицинские или научные эксперименты без предварительного согласия) Статья 12 ВДПЧ | Дедовщина и ритуалы посвящения |
| Право на свободу мнения и самовыражения | Статья 19 МПГПП Статья 19 ВДПЧ Статья 10 ЕКПЧ Статья 13 КПР | Ограничения на публичные заявления со стороны военнослужащих |
| Право на мирные собрания или протест | Статья 11 ЕКПЧ Статья 21 МПГПП Статья 5 МКЛРД Статья 8 МПЭСКИ Статья 20 ВДПЧ | Участие военнослужащих в профессиональных союзах или организациях гражданского общества |

Используемые сокращения

ЕКПЧ – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

МПГПП – Международный пакт о гражданских и политических правах

ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека

МПЭСКИ – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

МКЛРД – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

КПР – Международная конвенция о правах ребенка

КЛДЖ – Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Упомянутый выше принцип «граждане в военной форме» можно рассматривать относительно нескольких наиболее важных гражданских и политических прав по ЕКПЧ, таких как: право на свободу самовыражения; право на неприкосновенность частной жизни, жилища и корреспонденции; право на свободу мысли, убеждений и совести; право на свободу объединений. В системе конвенции эти права являются безусловными, т.е. правами, которые государства могут ограничивать при соблюдении определенных условий. Такие ограничения должны «соответствовать законодательству» или «быть предусмотренными законодательством», а также «быть необходимыми демократическому обществу» для реализации одного или нескольких его специфических интересов. Наиболее существенными ограничениями в отношении вооруженных сил являются ограничения «в интересах обеспечения национальной безопасности», хотя иногда в числе таких интересов могут быть указаны «предотвращение беспорядков» и защита «прав и свобод других лиц».

Принцип «граждане в военной форме» имеет значение не только для вооруженных сил, в рядах которых находится большое количество служащих по призыву. Он содержит в себе и более общую, важную основополагающую идею о том, что в демократическом обществе вооруженные силы остаются в поле верховенства закона. Способствуя тому, чтобы военнослужащие ощущали себя гражданами в

максимально возможной степени, общество способствует и повышению уважения к демократическим институтам.

Рамка 5.2

Граждане в военной форме: подход Европейского суда по правам человека

О подходе суда в общем виде можно судить по делу «Engel v. Netherlands» [Энгель против Нидерландов] (1976 г.)²⁹.

«54. ... Конвенция в принципе распространяется не только на гражданских лиц, но и на военнослужащих. В статьях 1 и 14 Конвенции указывается, что «каждый человек, находящийся под юрисдикцией» Высоких Договаривающихся Сторон, должен пользоваться «без какой-либо дискриминации» правами и свободами, перечисленными в разделе I ...

Тем не менее, толкуя и применяя нормы Конвенции в данном деле, Суд не должен забывать об особенностях армейской жизни и последствиях этого для военнослужащих».

3. Соотношение между международными стандартами в области прав человека и национальным законодательством

Первоначальные трудности, с которыми военнослужащие могут столкнуться при попытке обеспечения соблюдения своих прав человека, иногда связаны со слабостью правового статуса таких прав в национальном законодательстве.

По конституционным нормам многих государств обязательства данного государства по международным договорам (таким, как упомянутые выше положения о правах человека) автоматически становятся частью внутреннего законодательства, а в некоторых случаях имеют преимущественную силу.

Вместе с тем, в других государствах (с так называемыми двойственными системами) заключенные исполнительной властью договоры не включаются автоматически в законодательство страны и, следовательно, не влекут за собой изменения юридических прав и обязанностей граждан. Несмотря на то, что такое государство связано положениями международного права, любое необходимое изменение юридических прав и обязанностей граждан внутри страны может вводиться лишь специальным национальным законодательством³⁰. Законодательство некоторых государств предоставляет международным обязательствам по правам человека особый юридический статус внутри страны: например, обязывает суды, в соответствующих случаях толковать законодательство в свете таких обязательств, при этом не давая им преимущества перед национальным законодательством, которое может явно им противоречить.

Во многих государствах, независимо от того, предоставляют они международным договорам преимущественный статус или нет, положения национальных конституций частично совпадают с содержанием этих обязательств в области прав человека.

29 Дело «Engel v. Netherlands» [Энгель против Нидерландов], Европейский суд по правам человека, решение от 8 августа 1976 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 1, 1979 г., с. 647.

30 См., например, дело «Parlement Belge» [Парламент Белж], Апелляционный суд Англии, 1880 г., «Probate Division Reports» [Решения отделения по делам о завещаниях], том 5, 1880 г., с. 179.

Невзирая на указанные различия, проверка законопроектов на предмет соответствия стандартам в области прав человека является относительно общей практикой парламентских и других конституционных органов.

Даже в случае отсутствия специальных положений конституции или других законодательных актов внутренние суды часто ссылаются на международные стандарты в области прав человека, например:

- «(а) как на основу конституции;
- (b) как на важный фактор определения общего права;
- (c) как на декларативное заявление международного обычного права, которое само по себе является частью законодательства данной страны;
- (d) как на подтверждение государственной политики;
- (e) как на фактор, важный для толкования того или иного закона»³¹.

Рамка 5.3

Конституция Боснии и Герцеговины³²

Статья II Права человека и основные свободы

Параграф 1 Права человека

Босния и Герцеговина и оба Образования обеспечивают наивысший уровень международно признанных прав человека и основных свобод. С этой целью создается комиссия по правам человека для Боснии и Герцеговины. ...

Параграф 2 Международные нормы

Права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколах к ней, имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине. Они имеют преимущественную силу относительно всех других норм права.

Параграф 3 Перечень прав

Все лица на территории Боснии и Герцеговины пользуются правами человека и основными свободами, упомянутыми в пункте 2 выше.

Параграф 4 Недискриминация

Пользование правами и свободами... обеспечивается всем лицам в Боснии и Герцеговине без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства...

Параграф 6 Осуществление

Босния и Герцеговина и все суды, учреждения, государственные органы и механизмы, используемые Образованиями или действующие в них, осуществляют и соблюдают права человека и основные свободы...

Параграф 8 Сотрудничество

Все компетентные органы в Боснии и Герцеговине сотрудничают с любыми международными механизмами по контролю над соблюдением прав человека, созданными для Боснии и Герцеговины ...

31 «A New Zealand Guide to International Law and its Sources, Report 34» [Новозеландское руководство по международному праву и его источникам: Отчет № 34], Веллингтон, Новозеландская комиссия по праву, 1996 г., с. 23, можно найти по адресу: <http://www.lawcom.govt.nz/UploadFiles/Publications/Publication_38_101_R34.pdf>.

32 Конституция Боснии и Герцеговины, 1995 г. (неофициальный перевод).

4. Виды ограничений и отступлений от выполнения обязательств

В контексте прав военнослужащих особое значение имеет степень и объем ограничения их прав человека. Военнослужащим с большой долей вероятности предстоит играть ключевую роль в ликвидации чрезвычайных положений, при которых действие прав человека (в том числе и прав самих военнослужащих) может приостанавливаться. Вместе с тем, особые обстоятельства, в которых действуют вооруженные силы, могут стать причиной обоснованного ограничения прав военнослужащих в некотором объеме даже и в более спокойные времена. Тем не менее, существует явная опасность, что решения о необходимости ограничения прав могут приниматься с чрезмерной легкостью в ущерб основным демократическим ценностям. Главная проблема состоит в том, чтобы определить, какие именно права, при каких обстоятельствах, с обеспечением каких процессуальных гарантий, а также в какой степени могут подвергаться ограничениям.

Права человека, установленные в соответствии с международными нормами, распадаются на три категории:

- Не подлежащие ограничению (неограничиваемые права);
- Подлежащие ограничению при чрезвычайном положении в государстве (частично ограничиваемые права);
- Права, которые *могут быть* ограничены законодательным путем с учетом конкретных общественных интересов (ограничиваемые права).

Частично ограничиваемые права и ограничиваемые права в какой-то степени совпадают. Однако они представляют собой два различных концепта с весьма отличающимися сферами применения. Государство может рассматривать умаление каких-либо ограничиваемых прав лишь в том случае, когда ограничения, предусмотренные для данных прав, оказываются недостаточными в том или ином чрезвычайном положении, в связи с чем необходимость в умалении этих прав возникает редко. Умаление прав требует соблюдения определенных процедур.

В большинстве случаев ограничение прав военнослужащих вводится в отношении ограничиваемых прав и не является умалением того или иного права.

Некоторые государства присоединяются к международным договорам в области прав человека *с оговорками*, что означает отсутствие у них юридической обязанности признавать соответствующие права. В качестве примера, важного с точки зрения прав военнослужащих, можно привести тот факт, что несколько государств-участников ОБСЕ приняли статью 6 ЕКПЧ (право на справедливое разбирательство перед независимым и беспристрастным судом) с оговорками в отношении своих систем военной юстиции. К ним относятся Чешская Республика, Франция, Литва, Молдова, Португалия, Российская Федерация, Словакия, Испания, Турция и Украина. Франция, Ирландия и Соединенное Королевство приняли сходные оговорки по МПГПП, связанные с обеспечением дисциплины в вооруженных силах³³.

Неограничиваемые права

Согласно статье 4.2 МПГПП, некоторые права не подлежат ограничению даже при чрезвычайном положении. Перечень таких прав приводится в рамке 5.4 внизу.

33 Роу, указ. соч., примечание 4, с. 78.

Рамка 5.4

Права человека, отступление от которых не допускается³⁴

Согласно статье 4.2 МПГПП, не допускается отступление от следующих прав:

- Право на жизнь (статья 6);
- Право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим человеческое достоинство обращению или наказанию (статья 7);
- Право не содержаться в рабстве или в подневольном состоянии (статья 8);
- Право не быть лишенным свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство (статья 11);
- Право не подвергаться наказанию за деяния, которые на момент их совершения не рассматривались в качестве преступления (статья 15);
- Право на признание правосубъектности каждого (статья 16);
- Право на свободу мысли, совести, вероисповедания или убеждения (статья 18).

Сходные ограничения на умаление прав можно найти в статье 15.2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Она содержит запрет на умаление следующих прав: право на жизнь (статья 2), за исключением гибели людей в результате ведения правомерных военных действий; право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим человеческое достоинство обращению или наказанию (статья 3); право не содержаться в рабстве или в подневольном состоянии (статья 4.1); право не подвергаться наказанию по законам, имеющим обратную силу, то есть, за деяния, которые на момент их совершения не рассматривались в качестве уголовного преступления (статья 7).

Ограничиваемые права и чрезвычайные положения

При чрезвычайном положении повышается риск нарушения прав человека³⁵. В связи с этим международные договоры не только ограничивают число прав, умаление которых допустимо, но и устанавливают процессуальные требования к государствам для подобных случаев.

Статья 4 МПГПП гласит:

- «1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте Государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.
2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18.
3. Любое участвующее в настоящем Пакте Государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие Государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от

³⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах (вступил в силу в 1976 г.).

³⁵ О принципах применения права в чрезвычайных обстоятельствах см.: <http://www.dcaf.ch/_docs/backgroundunder_02_states_emergency.pdf>.

которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление».

Более подробные процессуальные оговорки в отношении чрезвычайных ситуаций предусматривает Комитет ООН по правам человека³⁶, а также документы совещаний правоведов с международной известностью³⁷.

5. Гарантии против нарушений прав человека

Международные договоры в области прав человека предусматривают ряд мер, защищающих права человека, и инструментов правовой защиты от их нарушений³⁸. К ним относятся:

- *Требования к отчетности* со стороны государств-членов (в случае участников МПГПП, МПЭСКП, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции ООН о правах ребенка);
- *Международные наблюдательные комиссии экспертов* (в случае участников МПГПП, МПЭСКП, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции ООН о правах ребенка);
- *Заявление другого государства* (в случае участников МПГПП, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод);
- *Индивидуальное право на подачу жалобы в международный суд* от лица, считающего, что имело место нарушение его прав (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Факультативные протоколы к МПГПП и КЛДЖ).

Вместе с тем, следует отметить, что, до обращения в какой-либо международный орган, лицо, подающее жалобу на нарушение прав человека, обязано исчерпать все средства правовой защиты внутри страны³⁹. Этот принцип подчеркивает два момента: важность национальных институтов в обеспечении компенсации за нарушения, а также тот факт, что международным судам и институтам отводится роль второго эшелона обороны против нарушений прав человека. Правило обязательного исчерпания всех средств правовой защиты внутри страны также подчеркивает важность национальных конституционных и законодательных гарантий соблюдения прав человека военнослужащих, которые обсуждаются в главах 6 и 7 настоящего руководства.

Некоторые из указанных выше международных механизмов обсуждаются более подробно в последующих главах – например, механизмы по защите прав военнослужащих женщин и представителей этнических и языковых меньшинств. Настоящую же главу мы завершаем обзором двух важных договоров ООН: Международного

36 Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка 29: Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением (Статья 4)», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361/\\$FILE/G0144470.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361/$FILE/G0144470.pdf)>.

37 «Сиракузские принципы по вопросу ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах», <<http://wwwserver.law.wits.ac.za/humanrts/instate/siracusaprinciples.html>>; см. также «Парижские минимальные стандарты в отношении прав человека в чрезвычайных ситуациях», International Law Association [Ассоциация международного права], 1984 г., переизданы в: «American Journal of International Law» [Американский журнал международного права], том 79, 1985 г., с. 1072.

38 См. Д. Шелтон, «Remedies in International Human Rights Law» [Средства правовой защиты в международном праве по правам человека], Оксфорд, Оксфорд Юниверсити Пресс, 2005 г., 2-е издание.

39 Например, статья 35.1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; а также важного регионального договора по правам человека, имеющего существенное значение для большинства стран ОБСЕ: Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой в 1950 году.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) обязывает каждое участвующее в Пакте государство уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия. Кроме того, каждое участвующее в Пакте государство обязуется принять необходимые меры для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления таких прав. Каждое участвующее в Пакте государство обязуется также обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Также каждое участвующее в Пакте государство обязуется обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и обязуется развивать возможности правовой защиты. Наконец, каждое такое государство обязано обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда таковые предоставляются.

Образованный в рамках МПГПП Комитет по правам человека осуществляет наблюдение за выполнением участвующими в Пакте государствами своих обязательств по Пакту (статья 28.1). Этот Комитет, или наблюдательный орган, включает 18 экспертов, «обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека», которые избираются государствами-участниками Пакта (статьи 29-39).

Участвующие в Пакте государства обязаны представлять Комитету для рассмотрения доклады на имя Генерального секретаря ООН о принятых ими мерах по претворению в жизнь предусмотренных Пактом задач. Участвующие в Пакте государства обязаны представить такой доклад в течение одного года после вступления Пакта в силу в соответствующем государстве-участнике, а после этого – во всех случаях, когда того потребует Комитет (статья 40). Кроме того, если участвующее в Пакте государство находит, что другое государство-участник не проводит в жизнь поста-

новлений настоящего Пакта, оно может довести этот вопрос до сведения Комитета (статья 41)⁴⁰.

Первый Факультативный протокол к МПГПП предусматривает возможность подачи индивидуальных жалоб в Комитет по правам человека. Если Комитет приходит к выводу о нарушении положений Пакта тем или иным государством-участником, он доводит это мнение до соответствующего государства и публикует его. Во многих случаях Комитет указывает, какую конкретную исправительную меру или действие надлежит принять данному государству, или какое эффективное средство правовой защиты следует предоставить истцу в данном конкретном случае или в более широком контексте⁴¹.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Статья 16 этого Пакта гласит, что в первой инстанции контроль над исполнением его положений обеспечивается за счет представления государствами-участниками отчетов о принимаемых ими мерах по достижению целей и задач Пакта. Такие отчеты представляются Генеральному секретарю ООН, который направляет их в Экономический и Социальный Совет (статья 16.2).

В отчетах следует указывать такую информацию, как «факторы и затруднения, влияющие на степень исполнения обязательств по настоящему Пакту» (статья 17.2). Экономический и Социальный Совет может представлять Генеральной Ассамблее доклады с рекомендациями общего характера, применимыми ко всем государствам-участникам и направленными на достижение целей и задач данного Пакта (статья 21). В 1985 году Совет создал экспертный орган, Комитет по экономическим, социальным и политическим правам, задача которого – оказание помощи Совету по контролю над выполнением государствами-участниками обязательств по данному Пакту и по оценке степени их выполнения. Государства обязаны представлять Комитету свои доклады один раз в пять лет⁴².

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

В рамках Конвенции был учрежден суд (Европейский суд по правам человека, г. Страсбург), который рассматривает жалобы отдельных лиц, компаний и неправительственных организаций о нарушении гарантируемых Конвенцией прав. Суд

40 Комитет вправе принимать меры лишь в том случае, если государство, в отношении которого поступило заявление, приняло декларацию, признающую компетенцию Комитета по рассмотрению жалоб на невыполнение им своих обязательств (статья 41.1). Последующие этапы этой процедуры изложены в статьях 41 и 42. В краткой форме эти этапы выглядят следующим образом:

1. Направление письменного сообщения государством-участником, обвиняющим другое государство в невыполнении постановлений Пакта, этому другому государству-участнику. В течение трех месяцев государству-участнику, получившему такое сообщение, следует направить ответ обвиняющему государству-участнику (статья 41.1).
2. Если вопрос не решается в течение шести месяцев, то любое из этих двух государств-участников может передать данный вопрос на рассмотрение Комитету (статья 41.1.b).
3. Комитет рассматривает переданный ему вопрос лишь после того, как получит всю соответствующую информацию от заинтересованных государств-участников (статья 41.1.c).
4. Комитет представляет в течение 12 месяцев доклад по переданному ему на рассмотрение вопросу (статья 41.1.h).
5. Доклад содержит изложение всех имеющих отношение к делу фактов и решение, достигнутое по рассматриваемому вопросу (статья 41.1.h.ii).

Если по итогам этой процедуры не удастся достичь удовлетворительного решения, Комитет может назначить специальную согласительную комиссию из пяти членов, устраивающих все заинтересованные стороны. После чего эта комиссия представляет свой собственный доклад, подготовленный в рамках процедуры, весьма сходной с описанной выше.

41 Шелтон, указ. соч., примечание 38, сс. 183-187.

42 Управление Верховного комиссара по правам человека, «Fact Sheet No.16 (Rev.1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights» [Информационный бюллетень №16 (ред.1), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам], <<http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs16.htm>>.

может принять решение о «справедливой компенсации» (по терминологии Конвенции). Как правило, это денежная компенсация за ущерб, причиненный в результате нарушения Конвенции⁴³, выплачиваемая лицам, чьи права были нарушены. Контроль над исполнением решений Европейского суда по правам человека возложен на Совет министров. В соответствии с различными правами, предусмотренными Конвенцией, на государства также возлагаются обязанности по обеспечению средств правовой защиты от нарушений прав человека.

Статья 13 гласит, что государства-участники Конвенции обязуются предоставлять внутренние средства эффективной правовой защиты лицам, заявляющим о нарушении гарантируемых Конвенцией прав. Согласно толкованию Европейского суда по правам человека, некоторые признанные Конвенцией права также предусматривают позитивные обязательства государств, что означает, что государство обязано не просто воздерживаться от определенных действий своих официальных органов, но и принимать меры для защиты каждого от таких действий со стороны частных лиц. Следовательно, в случае жалобы на действия, связанные с нарушением права на жизнь (статья 2), государства обязаны иметь эффективные и независимые средства для расследования обстоятельств гибели людей⁴⁴. Это особенно важно при расследовании заявлений о ненадлежащем обращении или проявлениях дедовщины в вооруженных силах. Кроме того, право не подвергаться пыткам или бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (статья 3) накладывает на государства позитивную обязанность по предотвращению таких действий и наказанию виновных в судебном порядке.

Основные свободы в Европейском праве

Наконец, следует упомянуть и о защите основных прав, которая предусмотрена законодательством Европейского Союза. Этот вопрос может иметь большое значение в связи с тем, что 27 государств-участников ОБСЕ являются членами Европейского Союза. Статья 6 Договора о Европейском Союзе провозглашает необходимость соблюдения прав человека как государствами-членами союза, так и европейскими институтами.

Статья 6 Договора о Европейском Союзе

1. Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также господства права - принципах, общих для всех государств-членов.
2. Союз уважает основные права личности, как они гарантированы Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. в Риме, и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права Сообщества.

43 В некоторых случаях Суд может принять особые меры для исправления ситуации, по поводу которой поступила жалоба, кроме присуждения денежной компенсации, однако это происходит довольно редко. См., например, дело «Broniowski v. Poland» [Броньовски против Польши], Европейский суд по правам человека, 22 июня 2004 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 40, с. 21.

44 Дело «McCann v. UK» [Мак-Канн против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 27 сентября 1995 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 21, 1996 г., с. 97; дело «Kaaya v. Turkey» [Кайа против Турции], Европейский суд по правам человека, 19 февраля 1998 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 28, 1998 г., с. 1; дело «Hugh Jordan v. UK» [Хью Джордан против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 4 мая 2001 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 37, 2001 г., с. 52.

С согласия Парламента Европы, Европейский Союз может провести расследование серьезного и неоднократного нарушения государством-членом прав человека и принять решение о наложении санкций путем временного приостановления прав такого государства⁴⁵. Кроме того, в Ницце в 2000 году была принята Хартия основных прав Европейского Союза⁴⁶. Европейское право также обеспечивает более конкретную и строгую защиту прав человека через положения, правила и директивы Договора по таким проблемам как равенство всех (см. главы 12-14). Сверх того, доктрина правосудия требует применения эффективных мер контроля над соблюдением основных свобод граждан Союза не только на европейском уровне (например, в Европейском суде), но и в национальной системе правосудия каждого государства-члена.

Однако применение этих принципов к военнослужащим государств-членов Европейского Союза, как правило, оказывается более проблематичным в связи с тем, что высказываются сомнения относительно компетенции европейских институтов принимать законы в отношении национальных вооруженных сил. Как в договорах, так и в конкретные директивы включается ряд оговорок о сохранении национального суверенитета в вопросах, имеющих оборонное значение. Тем не менее, в конкретных случаях, когда такие оговорки не действуют, существует возможность успешного применения европейского права для защиты прав военнослужащих (см., например, дело Крейля (Kreuil), которое рассматривается в главе 13, рамка 13.4).

45 Договор о Европейском Союзе, статья 7.

46 «Charter of Fundamental Rights of the European Union», в: «Official Journal of the European Communities» [Официальный журнал Европейских сообществ], 18 декабря 2000 г., 2000/C 364/01, <http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/charter_364_01en.pdf>.

Глава 6

Общая конституционная база

Настоящая глава посвящена проблеме отношения к вооруженным силам и правам военнослужащих на уровне конституций. Вначале предлагается разъяснение важности конституционных норм в этой области – особенно в рамках движения к демократическим реформам. Затем исследуются различные подходы конституций к роли вооруженных сил, особенно с точки зрения определения их задач и обеспечения необходимости конституционного утверждения решений об использовании вооруженных сил как во время войны, так и в операциях по поддержанию мира. В конце главы рассматриваются конституционные права военнослужащих и их влияние на систему военной юстиции.

1. Рассматриваемые вопросы

Наличие у вооруженных сил четкой конституционной базы очень важно по нескольким причинам. Практически во всех странах писаная конституция обеспечивает законную основу государственных институтов, а вооруженные силы относятся к ключевым государственным институтам и созданы для защиты граждан, территориальной целостности, системы правления и основных функций государства⁴⁷. Эти жизненно важные задачи следует ясно осознавать и подчинять конституционному строю с тем, чтобы вооруженные силы не оказались вне рамок закона. Тем самым вооруженные силы обретут законный статус и поддержку демократических институтов. Несмотря на то, что, в конечном итоге, безопасность государства может зависеть от возможности применения силы, такую силу следует применять в поддержку конституционного порядка, избегая как превышения, так и недостаточного использования конституционных полномочий.

Обычно конституции определяют следующие вопросы:

- *Структура законодательства*: законодательные механизмы, принципы действия незаконодательных источников власти (например, прерогативы монарха), процедуры принятия чрезвычайного законодательства, положения конституции об ограничении прав человека, порядок заключения международных договоров о сотрудничестве в области безопасности;
- *Механизмы распределения ответственности*: распределение полномочий в области национальной обороны, безопасности и разведки между ветвями государственной власти; запрет на занятие парламентских или министерских постов должностными лицами оборонного ведомства и службы безопасности; полномочия законодательной ветви власти; конституционные полномочия судов (например, рассмотрение решений органов власти на предмет их соответствия конституции);
- *Независимая проверка*: гарантия сохранения должности за должностными лицами, конституционные гарантии независимости судебного корпуса, положение военных судов;
- *Права личности*: как граждане в военной форме военнослужащие пользуются конституционными правами и свободами. Кроме того, ряд конституционных норм подробно рассматривают право на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям (см. рамку 6.2 внизу).

⁴⁷ Статья 9 Конституции Болгарии (Вооруженные силы): «Вооруженные силы гарантируют суверенитет, безопасность и независимость страны и защищают ее территориальную целостность».

Особенно для государств с переходной экономикой и политической системой, принятие новой конституции знаменует собой важный поворотный пункт, дающий возможность поставить вооруженные силы под гражданский контроль и обеспечить их политический нейтралитет в будущем. Как правило, конституции переходных государств закрепляют прямые гарантии, содержащие определение и ограничение роли вооруженных сил.

Что касается самих вооруженных сил, то конституция обеспечивает твердую основу для их действий в кризисных ситуациях. Следовательно, конституция может предусматривать предпосылки вступления в вооруженный конфликт и специальные полномочия или обязанности на период чрезвычайного положения. Она может также обеспечивать защиту вооруженных сил от выполнения неконституционных приказов, таких, как, например, распоряжения о действиях против политических демонстраций, об участии в правоприменительных акциях гражданского характера или о захвате зданий, занимаемых демократическими институтами.

Кроме того, в современных обществах вооруженные силы играют значительную роль в сфере международного сотрудничества, участвуя в стратегических оборонных союзах или миссиях по поддержанию мира. Обычно конституция включает конкретную характеристику цели и значения международных договоров, а также любых процедур, подлежащих утверждению внутри страны. Такие положения крайне важны при выполнении задач взаимной поддержки (см., например, цель статьи 5 Договора о НАТО).

И, наконец, конституции обычно определяют права и обязанности граждан. Следовательно, конституция ограничивает полномочия вооруженных сил по отношению к гражданским лицам. Кроме того, отдельные военнослужащие рассчитывают на получение от конституции гарантий в отношении их собственного положения.

Хотя многие конституции не содержат положений, напрямую касающихся прав человека военнослужащих, они, тем не менее, включают нормативную базу для деятельности вооруженных сил внутри страны и за рубежом. Те же положения конституций, которые касаются вооруженных сил, обычно направлены на решение двух отдельных проблем, а именно: определение роли вооруженных сил и распределение полномочий по контролю над ними.

В некоторых государствах с устоявшимися демократическими традициями (например, во Франции и Соединенном Королевстве) отсутствует детальная характеристика роли вооруженных сил. Эти государства полагаются на общие принципы распределения полномочий государственных органов, предусмотренных конституцией (например, во Франции согласно конституции 1958 года исключительное право принимать решения по вопросам вооруженных сил принадлежит президенту). Однако эту модель нельзя рекомендовать повсеместно, особенно государствам, лишь недавно пережившим глубокие перемены. Даже государства с давними демократическими устоями предпочитают иметь более точные гарантии. Например, Конституция Нидерландов (статья 100) предусматривает обязательное информирование парламента о том, используются ли вооруженные силы «для поддержания или укрепления международного правопорядка», а статья 19 Конституции Дании предусматривает обязательное информирование парламента о военных операциях.

Учитывая, что правительства действуют не только на основе конституций, но и на основе законов, обычаев, и принятой практики, остальные разделы настоящей главы рассматривают вопросы о роли вооруженных сил и о контроле над ними.

2. Роль вооруженных сил

То, как данная конституция определяет различные функции вооруженных сил, может зависеть от ее общих особенностей. Одна из таких особенностей – степень детализации описания государственных органов в обычном законодательстве (в отличие от текста конституции). Другая – статус международных соглашений, т.е., например, рассматриваются ли обязательства по международным договорам в качестве конституционных норм.

Миссию вооруженных сил многие конституции определяют в общих чертах просто как обеспечение безопасности и защиту территориальной целостности и конституционного строя. Иногда конституции указывают и более конкретные задачи. Например, Конституция Германии (см. рамку 6.1. внизу) в силу исторических причин дает особенно подробное описание задач и полномочий вооруженных сил. Чаще же всего эти вопросы получают более подробное освещение на уровне законодательства (см. главу 7, «Внутреннее законодательство»). В более редких случаях, как в Соединенном Королевстве и Франции, задачи вооруженных сил конкретизированы на уровне прерогатив правительства⁴⁸. От уровня, на котором конкретизируются задачи вооруженных сил, зависит, насколько легко можно внести изменения в их роль, а также возможность оспаривания на конституционных основаниях того или иного использования вооруженных сил. Проведение конституционной реформы может оказаться трудным делом и стать поводом для общенациональной дискуссии о месте, которое данное государство занимает в международном сообществе.

Рамка 6.1

Конституция Германии⁴⁹

Задачи и полномочия вооруженных сил Германии определены в Конституции (Основном законе) Федеративной республики Германия: защита территории страны и союзников от нападения военными средствами (статья 87.а, Основной закон). В случае принятия Бундестагом решения о наличии состояния обороны (статья 115, Основной закон) или состояния напряженности (статья 80.а, Основной закон), внутренние задачи вооруженных сил будут расширены (статья 87.а (3), Основной закон): в этой ситуации на них будут возложены дополнительные полномочия по защите гражданского имущества от нападения некомбатантов-provokаторов, а также по решению задач регулирования транспорта, поскольку это необходимо для выполнения их оборонных задач.

В соответствии с дополнением к Основному закону от 1968 г., в случае «чрезвычайного положения внутри страны» вооруженные силы – по решению Федерального правительства – также могут быть использованы для поддержки полиции и федеральной пограничной охраны в мероприятиях по защите гражданских объектов и для борьбы с организованными и вооруженными для военных действий повстанцами (статья 87.а.4 и статья 91, Основной закон).

И, наконец, в соответствии с решением Федерального конституционного суда 1994 г. (BVerfGE 90, с. 286), вооруженные силы могут участвовать в международных миротворческих миссиях в той степени, в которой такие миссии осуществляются в рамках и по правилам системы взаимной коллективной безопасности (ООН, НАТО) (статья 24.2, Основной закон). Основной закон обязывает Федеральное правительство получать предварительное разрешение Бундестага на любое такое участие.

По просьбе одной из германских земель (статья 35.2, Основной закон), вооруженные силы могут также использоваться для спасательных операций внутри страны в случае стихийного бедствия или особо тяжелой катастрофы.

⁴⁸ Нольте, указ. соч., примечание 6, сс. 34-39.

⁴⁹ Ответ Германии в рамках Обмена информацией в 2004 г. по поводу документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности». Информацию о документе ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» см. в главе 4, п. 3.

Конституция (например, Конституция Венгрии) может включать ссылки на международные обязательства. Конституция может прямо устанавливать принцип нейтралитета вооруженных сил (Конституция Австрии). Некоторые конституции (например, конституции Дании и Ирландии - см. ниже) вместо ограничений на виды задач, которые могут выполнять вооруженные силы, предусматривают отрицательное ограничение, обязывающее получать согласие парламента на использование вооруженных сил против любого иностранного государства. Конституция может предусматривать запрет на любую агрессию. В Конституции Нидерландов есть положение об участии в международных операциях по поддержанию мира.

Рамка 6.2

Примеры конституционных норм

Испания: Статья 8.1 (Вооруженные силы)

(1) Вооруженные силы, состоящие из сухопутных войск, военно-морских сил и военно-воздушных сил, призваны обеспечить суверенитет и независимость Испании, защищать ее территориальную целостность и конституционный строй.

Румыния: Статья 117 (Вооруженные силы, полиция)

(1) Вооруженные силы подчиняются исключительно воле народа для гарантирования суверенитета, независимости и единства государства, территориальной целостности страны и конституционной демократии.

Венгрия: Статья 40А (Обязанность)

(1) Основной обязанностью вооруженных сил (Венгерских войск, Пограничной стражи) является военная защита Родины и участие в выполнении коллективных оборонных задач по международному договору.

Австрия: Статья 9а (Оборона страны, служба в вооруженных силах)

(1) Австрия признает свою ответственность за всестороннюю оборону страны. Оборона направлена на обеспечение внешней независимости, а также неприкосновенности и целостности территории Федерации, в частности – на поддержание и защиту постоянного нейтралитета. Исходя из этого, должны быть обеспечены охрана и защита конституционных учреждений и их деятельности, а также демократических свобод граждан от насильственных посягательств извне.

Дания: Статья 19.2

2) Кроме тех случаев, когда это необходимо в целях обороны в результате вооруженного нападения на Королевство или Вооруженные силы Дании, Король не может использовать Вооруженные силы против какого-либо иностранного государства без согласия Парламента. Любые акты, принятые Королем в случаях, указанных в настоящем пункте, незамедлительно передаются на рассмотрение Парламента. Если Парламент в это время не заседает, он должен быть созван незамедлительно.

Ирландская республика: Статья 28.3

(3.1) Война не должна объявляться и государство не должно участвовать в какой-либо войне без согласия Палаты представителей.

(3.2) В случае действительного вторжения Правительство, однако, может предпринять действия, которые сочтет необходимым для защиты государства, и если Палата представителей не заседает, она должна быть созвана в ближайший исполнимый срок.

Примеры положений о ненападении

Конституция Азербайджана (1995 г.)

Статья 9 (Вооруженные силы)

(2) Азербайджанская Республика отвергает войну как средство посягательства на независимость других государств и как способ решения международных конфликтов.

Рамка 6.2 - продолжение

Конституция Италии

Статья 11 (Отказ от войны)

Италия отвергает войну как посягательство на свободу других народов и как способ разрешения международных споров; она соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость; оказывает помощь и содействует международным организациям, стремящимся к этим целям.

Конституция Германии

Статья 26 (Запрет на подготовку к агрессивной войне)

(1) Действия, способные нарушить мирное сосуществование народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны, являются антиконституционными. Они должны быть наказуемы.

Статья 87a (Создание и полномочия вооруженных сил)

1. Федерация создает для обороны Вооруженные силы. Их численность и основные формы организации определяются в соответствии с государственным бюджетом.

3. Конституции и права человека в вооруженных силах

Как правило, положения о правах человека военнослужащих вводятся в конституциях по двум причинам. Во-первых, в странах с обязательной воинской повинностью конституция может предоставить право на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям. Некоторые из этих конституционных норм представлены в рамке 6.3 внизу, а вопрос об отказе от призыва на военную службу по религиозным или иным убеждениям более подробно рассматривается в главе 10.

Рамка 6.3

Примеры конституционных норм в отношении отказа от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям

| | | |
|-------------------|--|--------------|
| Эстония | Лицо, которое по религиозным или нравственным соображениям отказывается от службы в Силах обороны, обязано в установленном порядке пройти альтернативную службу. | Статья 124.2 |
| Германия | Лица, отказывающиеся нести военную службу с оружием по мотивам вероисповедания, обязаны нести службу, ее заменяющую. Продолжительность заменяющей службы не может превышать срока военной службы. Подробности устанавливаются законом, которым не может быть нарушена свобода вероисповедания; кроме того, должна быть предусмотрена возможность несения заменяющей службы, никак не связанной с Вооруженными силами и частями федеральной пограничной охраны. | Статья 12a.2 |
| Португалия | Лица, отказывающиеся от несения военной службы по мотивам совести, исполняют альтернативную гражданскую службу, эквивалентную по срокам и тяготам военной службе, связанной с применением оружия. | Статья 276.4 |
| Словения | Гражданам, которые в силу своих религиозных, философских или гуманистических убеждений не готовы выполнять воинскую обязанность, должна быть предоставлена возможность участвовать в обороне государства иным образом. | Статья 123.2 |
| Испания | Закон определяет воинские обязанности испанцев и регулирует, с соблюдением соответствующих гарантий, право на освобождение от обязательного несения военной службы по убеждениям или вероисповеданию, а также по другим причинам, и может устанавливать замену его альтернативной гражданской службой. | Статья 30.2 |

Во-вторых, необходимость гарантировать нейтралитет вооруженных сил на высшем нормативном уровне, то есть, в конституции, может быть продиктована историей данной страны. Например, конституция может предусматривать разделение военного и политического руководства. В таких случаях права человека

военнослужащих подвергаются некоторому ограничению во имя достижения более высоких конституционных целей. Вопрос об ограничении политических прав военнослужащих более подробно рассматривается в главе 8.

За исключением этих двух проблем, ссылки на другие вопросы, связанные с правами человека военнослужащих, для писанных конституций нехарактерны. Основная тенденция состоит в том, что военнослужащие рассматриваются как граждане в военной форме и, следовательно, пользуются теми же основными гражданскими и политическими правами, что и остальное население с учетом юридических ограничений, связанных с особенностями выполняемых ими функций.

Рамка 6.4

Конституционные права и права человека военнослужащих: избранные примеры

Конституция Польши

Статья 26.2

(2) Вооруженные силы сохраняют нейтралитет в политических делах, а также подчинены гражданскому и демократическому контролю.

Статья 52 Конституции Италии носит более общий характер:

1. Защита Родины - священный долг гражданина.
2. Военная служба обязательна в пределах и в порядке, установленных законом. Ее несение не должно причинять ущерб трудовому положению гражданина и осуществлению им политических прав.
3. Организация вооруженных сил должна соответствовать демократическому духу Республики.

4. Конституционные нормы и военные суды

В настоящее время действуют три модели. В некоторых из тех стран, где учреждены системы военных судов, конституции просто умалчивают о военных судах и не содержат никаких ссылок на них, как, например, конституции Словакии, Венгрии, Литвы и Румынии. В других случаях положения конституции просто признают существование военного права (которому, они, в сущности, отдают приоритет над другими нормами конституции). К этой категории относятся Конституция Люксембурга (статья 94 Конституции 1868 г.) и Латвии (статья 86 Конституции). В рамках третьей модели конституции стремятся в большей или меньшей степени регулировать применение военного права и юрисдикцию военных судов (см., например, статью 38.4 Конституции Ирландии 1937 г.). Различия между конституциями этого типа главным образом сводятся к степени подробности, с которой положения конституции определяют виды правонарушений и категории военнослужащих, подлежащих полномочиям этих судов.

В полном объеме вопросы военной юстиции и прав человека военнослужащих рассматриваются ниже в главе 21.

Глава 7

Внутреннее законодательство

Настоящая глава посвящена вопросам признания во внутреннем законодательстве прав человека военнослужащих – не только гражданских, но и политических прав, таких, как право голоса и участия в политической жизни, право на неприкосновенность личной жизни, на свободу выражения мнения, и т.д., а также социально-экономических прав, таких, как право на социальное обеспечение, образование и жилище.

Эти вопросы имеют более узкую направленность, чем военное право в целом, которое большей частью посвящено установлению специфических правовых *обязанностей* для военнослужащих, подчеркивающих атмосферу строгой дисциплины, в которой им надлежит действовать (например, борьба с такими проблемами как дезертирство, самовольные отлучки, нарушение субординации, мятежи, пособничество противнику или сон на посту). В целом настоящее исследование не занимается такими правонарушениями, однако в главе 21 приводится анализ процессуальных норм военной юстиции с точки зрения соблюдения прав человека.

Вместе с тем, законодательство может определять и *права* военнослужащих. Одно из преимуществ такого прямого определения прав военнослужащих (вместо простого их учета в общих конституционных или законодательных нормах, применимых ко всем гражданам) заключается в том, что впоследствии это позволяет конкретизировать юридические характеристики соответствующих прав наиболее подходящим для армейских условий образом.

Структурно настоящая глава организована следующим образом. Вначале обсуждается вопрос о необходимости законодательства для вооруженных сил, затем о сфере его применения, а также о связи между законодательством и более широкими методами обеспечения ответственности перед парламентом. Мы уделяем внимание этим вопросам в связи с тем, что защита прав человека военнослужащих осуществляется в более обширном контексте общего положения вооруженных сил в демократическом государстве. В заключение глава анализирует проблемы законодательства и прав человека военнослужащих.

1. Необходимость законодательства для вооруженных сил

Верховенство закона является основным и обязательным элементом демократии. Даже в экстремальных ситуациях интересы национальной безопасности не следует использовать как предлог для отказа от принципа верховенства закона – характерного признака демократических государств. Кроме того, ряд международных организаций также ратуют за необходимость принятия законодательства для вооруженных сил и обеспечения их ответственности перед парламентом страны (см. рамку 7.1).

Законодательство является правовым воплощением демократической воли. В большинстве государств утверждение законодательства (а также контроль над деятельностью правительства) составляет одну из основных функций парламента. Из этого следует, что для демократических государств, в которых преобладает принцип

Рамка 7.1

Необходимость демократического контроля над вооруженными силами (требования, отраженные в документах избранных международных организаций)

| Организация | Норма/Стандарт | Источник |
|--|--|--|
| ПРООН | Демократический гражданский контроль над вооруженными силами, полицией и другими силами безопасности (в докладе перечисляются принципы демократического управления в секторе безопасности) | Доклад о человеческом развитии (2002 г.) |
| ОБСЕ | «...демократический политический контроль над военными и военными силами, силами внутренней безопасности, а также разведывательными службами и полицией как незаменимый элемент стабильности и безопасности» (эта норма конкретизируется подробным набором положений) | Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (1994 г.) |
| Совет Европы (Парламентская Ассамблея) | Принимаемые правительствами меры должны быть законными, и обоснованными. Следовательно, необходимо в определенной форме осуществлять демократический надзор, который в основном должен осуществляться парламентом. Судебная система в свою очередь играет важнейшую роль, поскольку она может наказывать за любое злоупотребление исключительными мерами, применение которых может быть сопряжено с опасностью нарушения прав человека. Международные организации также играют все возрастающую роль в определении направленности предпринимаемых шагов и согласовании соответствующих норм. | Рекомендация 1713 (2005 г.) |
| ЕС (Парламент Европы) | Уточнить Копенгагенские критерии приема, добавив фразу: «правовая ответственность полиции, вооруженных сил и секретных служб ...». | Повестка дня 2000, § 9 |
| Межамериканская встреча на высшем уровне | «Конституционное подчинение вооруженных сил и сил безопасности законно образованным властям наших государств составляет основной принцип демократии». | Квебекский план действий (2001 г.) |

верховенства закона, наиболее подходящей основой существования и полномочий вооруженных сил является законодательство, а не обычай или полномочия, вытекающие из обычного права, такого, как доктрина прерогативы. Законодательство дает субъектам правотворчества возможность осознанного анализа и формирования принципов в этой области, тогда как альтернативой этому процессу может быть либо эволюция, либо случайное заимствование таких принципов из другой исторической эпохи. Кроме того, полномочия вооруженных сил должны определяться законодательным путем еще и потому, что это позволяет настаивать на законных отступлениях от стандартов прав человека из соображений национальной безопасности.

Правомочия по принятию законодательства по вопросам вооруженных сил часто определяются конституцией. С этой точки зрения законодательство является конституционной обязанностью парламентов. Вместе с тем, это положение подтверждается и практическими соображениями. Участие парламента обеспечивает законность этого процесса и соблюдение принципа прямой демократической ответственности вооруженных сил. Оно помогает обеспечить, чтобы вооруженные силы находились на службе всего государства и защищали конституцию, а не служили более узким интересам политических или иных групп. Надлежащий контроль обеспечивает устойчивый, политически двусторонний подход к проблемам обороны, благотворный как для государства, так и для самих вооруженных сил. Участие парламентариев может помочь обеспечить, чтобы расходование государственных средств на оборонные нужды осуществлялось при наличии надлежащих полномочий и контроля.

Утверждение парламентом строительства, мандата и полномочий вооруженных сил является необходимым, но недостаточным условием для соблюдения принципа

верховенства закона. Законность существования вооруженных сил и их (часто исключительных) полномочий повышается при наличии правовой основы. Как и в других областях, одной из основных задач законодателей является не только делегирование полномочий исполнительной власти, но также правовое формирование и ограничение дискреционных полномочий.

2. Законодательство и ответственность перед парламентом

Рамка 7.2

Инструменты или средства, которыми может воспользоваться парламент при подготовке законодательства для вооруженных сил

1. Общие полномочия

- a. Инициировать подготовку законопроекта;
- b. Вносить дополнения или изменения в законы;
- c. Допрашивать представителей исполнительной власти;
- d. Вызывать представителей исполнителей власти для дачи показаний на заседаниях парламента;
- e. Вызывать военнослужащих и государственных служащих для дачи показаний на заседаниях парламента;
- f. Вызывать гражданских экспертов для дачи показаний на заседаниях парламента;
- g. Получать документы от представителей исполнителей власти;
- h. Проводить парламентские расследования;
- i. Проводить слушания.

Как видно из рамки 7.2, законотворчество обычно составляет лишь одну из целого ряда функций парламента. Кроме того, в рамках контроля над вооруженными силами парламента могут заслушивать отчеты и соответствующие показания представителей исполнительной власти, осуществлять бюджетный контроль, утверждать задачи для вооруженных сил, вести проверку военных закупок, а также утверждать оборонную политику и численность личного состава вооруженных сил. Все эти функции могут дополнять законотворческий процесс, а некоторые из них (например, утверждение задач для вооруженных сил и объемов военных закупок) могут подлежать отдельному законодательству. Некоторые из общих полномочий, которыми могут обладать парламента в плане законотворческой деятельности, указаны в рамке внизу на примере Польши.

Следует отметить, что отдельные законодатели часто осуществляют дополнительную функцию по обеспечению возмещения причиненного ущерба путем официального расследования жалоб граждан. В ряде стран эта функция закреплена законодательно таким образом, что каждый парламентарий действует в качестве представителя группы избирателей, устанавливаемой по географическому признаку или по избирательным округам. Проблемы более общего характера, связанные с недобросовестной работой государственных органов, включая вооруженные силы, стали причиной того, что во многих странах законодатели учредили независимые институты, такие как институт омбудсмена, в задачу которых входит расследование отдельных случаев и представление соответствующих докладов парламента. Значение ряда таких институтов (особенно институтов военных омбудсменов) для защиты прав человека военнослужащих рассматривается ниже в главе 22.

Рамка 7.3

Расширенные полномочия парламента: Польша⁵⁰

Парламент (т.е., Сейм и Сенат) является верховным законодательным органом страны, который, как в процессе законотворчества, так и при выборе основных направлений деятельности государства и принципов его политики, занимается вопросами оборонного значения, в том числе относящимися к проблемам вооруженных сил. Эти вопросы выходят на первый план и при подготовке финансового планирования и нормативных актов, связанных с составлением государственного бюджета. Кроме того, Парламент принимает законы по основным проблемам оборонного значения (тем самым оказывая непосредственное влияние на деятельность министра и Министерства обороны); принимает военный бюджет государства и контролирует его исполнение, тем самым гарантируя прозрачность и формирования военного бюджета, и надзора за его исполнением; влияет на назначение министра национальной обороны (гражданского лица и члена демократически избранного правительства), который подотчетен Парламенту по вопросам исполнения им обязанностей, связанных с задачами государственной обороны.

Парламент, и парламентские комитеты выполняют также определенные надзорные функции, причем в Сейме вопросы национальной обороны относятся к ведению Комитета национальной обороны.

Указанные надзорные функции лежат в сфере ответственности Комитета национальной обороны Сейма, Комитета Сейма по делам специальных служб, Сенатского комитета национальной обороны, а также отдельных депутатов Сейма и сенаторов – в том смысле, что они имеют право задавать вопросы представителям правительства в ходе парламентских заседаний. В сферу полномочий и ответственности Комитета национальной обороны Сейма входят вопросы национальной обороны, особенно связанные с кругом проблем вооруженных сил. Кроме того, комитет контролирует систему и работу территориальной и гражданской обороны страны, а также фактическое исполнение государственными органами, кооперативными и общественными организациями, отдельными гражданами и отраслями оборонной промышленности соответствующих обязанностей по укреплению оборонного потенциала страны.

Парламент принимает решения в сфере политики и экономики, направленные на обеспечение и становление системы внутренней безопасности государства. Его решения определяют принципы внутренней безопасности государства, соответствующие полномочия государственных органов, а также объем государственных расходов на обеспечение внутренней безопасности страны. Вместе со своими комиссиями Парламент осуществляет надзор над силами внутренней безопасности.

3. Сфера применения военного законодательства

Законодательство по вопросам обороны и вооруженных сил в целом может касаться широкого ряда проблем. Например, к ним относятся: роль вооруженных сил; порядок подчинения; политический нейтралитет вооруженных сил; статус военнослужащих; право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям; режим чрезвычайного положения; воинская дисциплина и ее нарушение; системы военной юстиции; механизмы правовой помощи и работы с жалобами; ответственность за противоправные приказы и нарушения прав человека; право на подачу жалоб, на возмещение ущерба и подачу апелляций; право на заработную плату и пенсию; а также страховые права членов семьи военнослужащего на случай его непредвиденной гибели или увечья.

⁵⁰ Ответ Польши в рамках обмена информацией по поводу документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», 2004 г.

Рамка 7.4

Сфера применения военного законодательства: Соединенные Штаты Америки⁵¹

Многие специальные законодательные акты, применимые к Министерству обороны, включены в главу 10 Свода законов США, которая определяет функции Министерства обороны, его полномочия, а также его ключевых должностных лиц. Она определяет состав Объединенного комитета начальников штабов, боевые соединения, резервные формирования и отношения между ними. Специальные нормы главы 10 определяют полномочия вооруженных сил по оказанию помощи гражданским органам правопорядка (глава 18), гуманитарной и иной помощи иностранным государствам (глава 20), вопросы разведки Министерства обороны (глава 21) и Единый свод военных законов (глава 47). Кроме того, глава 10 содержит положения об обучении военнослужащих, денежном довольствии, военных закупках и финансовой отчетности.

Законодательно установлены такие должности как генеральные юрисконсульты Министра обороны, командования армии, ВМС и ВВС, а также начальники управления военной юстиции армии, ВМС и ВВС, в задачу которых входит предоставление надлежащих правовых консультаций, проверка программ и операций, а также осуществление надзора.

Разрабатывая законодательство для вооруженных сил, парламенты могут обеспечить, чтобы принцип верховенства закона соблюдался не только внешне, в виде создания правовых полномочий для деятельности вооруженных сил, но и на более глубоком уровне: законодатели могут сделать так, чтобы законы о вооруженных силах были ясными, всеобъемлющими, последовательными и соответствовали стандартам в области прав человека.

Вместе с тем, военное законодательство большей частью посвящено установлению специфических правовых *обязанностей* для военнослужащих, подчеркивающих атмосферу строгой дисциплины, в которой им надлежит действовать (например, имеющих целью предотвратить дезертирство, самовольные отлучки, нарушение субординации, мятежи, пособничество противнику или сон на посту). Те компоненты военного правосудия, которые предусматривают наказания за обычные преступления и дисциплинарные нарушения, не входят в предмет настоящего исследования. Однако другие аспекты военной юстиции, которые касаются права на справедливое разбирательство в суде или предусматривают наказание военнослужащих в рамках военного правосудия за попытку воспользоваться правом на свободу слова, напрямую связаны с проблемой защиты прав человека (вопросы о том, в какой степени военное правосудие отвечает стандартам справедливого судебного разбирательства, рассматривается в главе 21).

4. Законодательство и права человека военнослужащих

Законодательство может позитивно определять гражданские, политические и общественные права военнослужащих. Примером масштабного законодательства по правам человека военнослужащих может служить Закон Российской Федерации «О статусе военнослужащих»⁵² (см. рамку 7.5).

51 Ответ США в рамках обмена информацией по поводу документа ОБСЕ «Кодекс поведения...».

52 Правовую основу национальной системы защиты прав человека военнослужащих составляют: Конституция Российской Федерации, законы «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», а также ряд других правовых актов.

Рамка 7.5

Законодательство по правам человека военнослужащих: Российская Федерация⁵³

- Статус военнослужащих – Федеральный закон № 76 от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»
- Защита свободы, чести и достоинства военнослужащих – **Статья 5**
- Право на свободу передвижения и выбор места жительства – **Статья 6**
- Свобода слова. Право на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании – **Статья 7**
- Свобода совести и вероисповедания – **Статья 8**
- Право на участие в управлении делами государства и общественными объединениями – **Статья 9**
- Право на труд – **Статья 10**
- Служебное время и право на отдых – **Статья 11**
- Денежное довольствие – **Статья 12**
- Дополнительные выплаты – **Статья 13**
- Вещевое обеспечение – **Статья 14**
- Право на жилище – **Статья 15**
- Право на охрану здоровья и медицинскую помощь – **Статья 16**
- Право собственности. Льготы по налогам – **Статья 17**
- Право на образование и права в области культуры – **Статья 19**
- Проезд на транспорте – **Статья 20**
- Право военнослужащего на обжалование неправомерных действий – **Статья 21**
- Процессуальные права – **Статья 22**
- Права на социальное обеспечение – **Статья 24**
- Дополнительные льготы выполняющим обязанности в условиях чрезвычайного положения – **Статья 25**
- Общие обязанности – **Статья 26**
- Должностные и специальные обязанности – **Статья 27**

Законы приобретают особое значение в ситуациях, когда права человека военнослужащих подлежат ограничению из соображений национальной безопасности. Поскольку права человека относятся к числу неотъемлемых прав гражданина любого государства, включая и военнослужащих, важно, чтобы ограничения на права человека военнослужащих обеспечивались гарантиями от злоупотреблений или иных необоснованных ограничений.

В документе «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности»⁵⁴ государства-участники ОБСЕ обязались «отражать в своих законах или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил» (параграф 28); а также «обеспечить, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их, как они отражены в документах СБСЕ и международном праве, согласно соответствующим конституционным и правовым положениям и требованиям службы» (параграф 32).

⁵³ Федеральный закон № 76 от 27 мая 1998 г «О статусе военнослужащих» (с дополнениями).

⁵⁴ Документ ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», 3 декабря 1994 г.

В случаях, когда права военнослужащих в обязательном порядке подлежат ограничению, следует, чтобы такие ограничения четко опирались на правовые полномочия и отвечали положениям соответствующих договоров. Что касается большинства государств-участников ОБСЕ, то для них Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод устанавливает минимальные стандарты юридических ограничений прав военнослужащих, таких как право на неприкосновенность личной жизни, право на свободу мысли и убеждений, свободу выражения мнения и свободу объединений (статьи 8-11, соответственно). Аналогичным образом, согласно статье 6 ЕКПЧ, в целях соблюдения права на справедливое разбирательство в суде военное правосудие должно действовать через «независимый и беспристрастный суд, созданный на основании закона [выделено нами]».

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что в демократическом обществе такие права, как право на неприкосновенность личной жизни (статья 8); свобода мысли, совести, религии и убеждений (статья 9); свобода выражения мнения (статья 10) и свобода объединений и собраний (статья 11), могут при необходимости нарушаться в интересах демократического общества лишь в том случае, если такие ограничения вводятся в «соответствии с законом» и в определенных целях. Как видно из представленной ниже рамки, для различных случаев предусмотрены различные виды разрешенных ограничений.

Рамка 7.6

Ограничения, предусмотренные статьями 8-11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵⁵

| Разрешенные основания для ограничения | Предусмотренное Конвенцией право | | | |
|---|---|--|--------------------------------------|--|
| | Право на неприкосновенность личной жизни (статья 8) | Свобода мысли, совести, религии и убеждений (статья 9) | Свобода выражения мнения (статья 10) | Свобода собраний и объединений (статья 11) |
| Национальная безопасность | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| Безопасность населения | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Экономическое благосостояние | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| Предотвращение беспорядков и преступлений | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Охрана здоровья и нравственности | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Защита прав и свобод других лиц | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Защита территориальной целостности | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |
| Предотвращение разглашения информации, полученной конфиденциально | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |
| Защита репутации других лиц | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |
| Обеспечение авторитета и беспристрастности правосудия | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |

Кроме того, статья 11 гласит: «настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства» (см. главу 9, «Союзы и объединения военнослужащих»).

⁵⁵ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, 1950 г.

Ограничения не должны носить дискриминационный характер. Статья 14 запрещает какую бы то ни было дискриминацию в отношении реализации предусмотренных Конвенцией прав «по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Большое значение имеют также международные принципы, установленные Европейским судом по правам человека. Суд принял выверенную концепцию о том, как и в каких случаях государства могут применять предусмотренные ограничения на права человека в интересах национальной безопасности. Этой концепцией могли бы воспользоваться и те государства-участники ОБСЕ, которые не присоединились к ЕКПЧ. Суд предусмотрел определенные критерии, которым должно удовлетворять законодательство; эти критерии приводятся в рамке 7.7 ниже в виде теста на «качество закона». Они включают требования о том, что законы должны быть предвидимыми, ограничивать свободу действий лиц, получающих полномочия, и предусматривать гарантии от злоупотребления такими полномочиями.

Рамка 7.7

Европейская конвенция: тест на «качество закона»⁵⁶

Европейская конвенция предусматривает, что ограничения надлежит вводить «в соответствии с законом». В числе прочего, прецедентное право Европейского суда по правам человека устанавливает следующее:

- Законодательство включает нормы общего права, а также статуты и подзаконные нормативные акты. В данном случае суд указал, что норма не может считаться «законом», пока она не будет адекватно доступной и сформулированной с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ней свое поведение;⁵⁷
- Закон, который «допускает неограниченную реализацию дискреционных полномочий в отдельных случаях, не обладает важнейшими признаками предсказуемости и таким образом не может использоваться в данных целях. Пределы дискреционных полномочий надлежит указывать с обоснованной определенностью»⁵⁸, а также необходимо обеспечить гарантии от злоупотребления установленными законом дискреционными полномочиями;⁵⁹
- Если такие гарантии не закреплены в самом законе, то закон должен по крайней мере предусмотреть условия и порядок действий для вмешательства⁶⁰.

56 Источник: вебсайт Европейского суда по правам человека: <<http://www.echr.coe.int>>; Йан Кэмерон, «National Security and the European Convention on Human Rights» [Национальная безопасность и Европейская конвенция по правам человека], Дордрехт/Уппсала, Клувер Ло Интернэшнл, 2000 г.

57 Дело «Sunday Times v. United Kingdom» [Санди Таймс против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 26 апреля 1979, «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 2, 1979 г., с. 45, п. 47.

58 Дело «Silver and Others v. United Kingdom» [Сильвер и другие против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 25 марта 1983 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 5, 1983 г., с. 347, п. 85.

59 Там же, пп. 88-89.

60 Дела: «Klass v. Federal Republic of Germany» [Класс против Федеративной Республики Германия], Европейский суд по правам человека, 9 марта 1977 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 2, 1979 г., с. 214, п. 63; «Kruslin v. France» [Круслин против Франции], Европейский суд по правам человека, 24 апреля 1990 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 12, 1990, с. 547, п. 35; «Huwig v. France» [Хувиг против Франции], Европейский суд по правам человека, 24 апреля 1990 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 12, с. 528, п. 34.

Раздел III

Глава 8

Гражданские и политические права

В принципе, военнослужащие как граждане военной форме пользуются теми же основными правами, что и остальные граждане. Вместе с тем, руководство вооруженных сил многих стран считает, что политическая деятельность отрицательно сказывается на дисциплине и несовместима с профессией военного. По этой причине вопрос о политическом нейтралитете военнослужащих является спорным для вооруженных сил всех стран. Хотя положения о политическом нейтралитете вооруженных сил примерно везде одинаковы, объем ограничений на участие в политической деятельности за пределами вооруженных сил в разных странах отличается значительно. Сходным образом, свобода слова военнослужащих часто подвергается ограничению отчасти для обеспечения их политического нейтралитета, а отчасти – в качестве меры пресечения инакомыслия и нарушения субординации.

Структурно настоящая глава организована следующим образом. Вначале рассматриваются аргументы в пользу ограничения политических прав военнослужащих. Затем обсуждаются ограничения, обеспечивающие политический нейтралитет, т.е. ограничение избирательного права, права занимать выборные должности, участвовать в политических демонстрациях, а также права на свободу выражения мнения. Приводятся примеры различных подходов к проблеме политического нейтралитета и свободы выражения мнения в разных государствах-участниках ОБСЕ – от систем с наименьшими ограничениями, до систем со строгим соблюдением нейтралитета и, соответственно, со строгим ограничением прав.

1. Рассматриваемые вопросы

К наиболее частым ограничениям политической деятельности военнослужащих относятся следующие:

- Запрет на участие в политических партиях;
- Запрет на выдвижение на выборные политические посты;
- Запрет на участие в манифестациях военнослужащим в военной форме;
- Ограничения на свободу выражения мнения.

Существует несколько обоснований для таких ограничений. Во-первых, вооруженным силам как защитникам территориальной целостности и конституционного строя страны надлежит соблюдать нейтралитет и стоять над политическими разногласиями. Нейтралитет армии обеспечивает избирателям возможность самим решать, кто должен управлять государством. Во многих странах с переходной демократией история вооруженных сил запятнана участием в репрессиях на стороне доминирующей политической партии, и их нейтралитет рассматривается как способ полного разрыва с прошлым.

Во-вторых, ограничения направлены на пресечение политических разногласий внутри вооруженных сил, которые могут отрицательно сказаться на боеспособности и моральном духе войск, особенно в случае критического отношения к политическому руководству страны или к задачам, поставленным перед армией избранными руководителями государства.

В-третьих, разделение между политической и оборонной сферами дает возможность обеспечить эффективный гражданский контроль над вооруженными силами

и их подотчетность гражданской власти. Наличие у военнослужащих значительно веса в сфере политики подрывает принцип ответственности вооруженных сил и порождает конфликт интересов. Следовательно, ограничения могут быть необходимы для предотвращения активного участия военнослужащих в политике.

Несмотря на то, что в демократическом обществе политические взгляды того или иного человека обычно считаются его частным делом, в ограниченных случаях может возникнуть необходимость препятствовать поступлению на военную службу лиц, имеющих крайние политические убеждения или связи (например, лиц, пропагандирующих неконституционное поведение). Дело в том, что такие политические связи считаются неприемлемыми, поскольку, в отличие от взглядов других политических партий, они не направлены на соблюдение существующего конституционного строя. Необходимость ограничений на поступление на государственную службу лиц с экстремистскими взглядами признается, например, в качестве достаточного основания для ограничения гражданских и политических прав в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁶¹.

Однако некоторые страны (например, Германия) придерживаются того мнения, что активное участие в политической жизни страны является для военнослужащих наилучшей школой демократии. В связи с этим в Германии установлены минимальные ограничения на политическую деятельность военнослужащих. Совершенно очевидно, что в ситуациях, когда на политическую деятельность военнослужащих накладываются ограничения, не следует, чтобы такие ограничения превышали минимально необходимую степень соответствия той цели, которую они преследуют (защита конституционного строя или поддержание воинской дисциплины). Такие ограничения следует обеспечивать такими правовыми основаниями, которые делали бы их прозрачными, предсказуемыми и открытыми для критики. Например, ограничение на активное участие в политической жизни страны можно обосновать необходимостью разграничения сфер обороны и политики, но в случае с ограничениями на участие в политической жизни на местном уровне этот аргумент звучит слабее, особенно если у местных властей отсутствуют полномочия как-либо контролировать вооруженные силы или вмешиваться в их деятельность. Вместо того, чтобы вводить запрет на участие в политических партиях вообще, требование о публичной демонстрации политического нейтралитета можно обеспечить, приняв законы о запрете *публичной самоидентификации* в рядах политических партий (например, запретив носить военную форму на партийных собраниях). Ограничения для демобилизованных военнослужащих можно ослабить; для резервистов также можно предусмотреть менее строгие ограничения, чем для военнослужащих регулярных войск.

61 Во времена Холодной войны суд демонстрировал сравнительно либеральное отношение к политическим ограничениям на прием коммунистов на работу в государственные учреждения. См. дело «Glaserapp v. Federal Republic of Germany» [Глазеннапп против Федеративной Республики Германия], Европейский суд по правам человека, 28 августа 1986 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 9, 1987 г., с. 25, и «Kosiek v. Federal Republic of Germany» [Косиек против Федеративной Республики Германия], Европейский суд по правам человека, 28 августа 1986 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 9, 1987 г., с. 328, где суд не нашел никаких нарушений статьи 10, поскольку, по его мнению, фактически в основе этих дел лежал вопрос о праве доступа к государственной службе, который не относился к сфере действия Конвенции (в ее тогдашней интерпретации). Это решение кардинально отличается от решения по делу «Vogt v. Germany» [Фогт против Германии], Европейский суд по правам человека, 26 сентября 1995 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 21, 1995 г., с. 205, которое установило признаки нарушения статьи 10 в деле по жалобе учителя, уволенного с работы за активное участие в кампании коммунистической партии. Что же касается дел о нарушении прав военнослужащих, то государствам будет легче защитить свою позицию, сославшись на положения статей 10 и 11 ЕКПЧ об обоснованности ограничений из соображений национальной безопасности.

2. Международные обязательства в области прав человека

К основным правам в этой области относятся право на выражение мнения (например, на выражение политических взглядов и на сообщение о них) и право на свободу объединений (например, право на вступление в политические партии). Кроме того, договоры о правах человека гарантируют также активное избирательное право и право баллотироваться на выборные должности.

Рамка 8.1

Свобода выражения мнения и свобода объединений

| | |
|-----------------|---|
| Статья 19 ВДПЧ | 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 19 МПГПП | 1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. 3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: (а) для уважения прав и репутации других лиц; (б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. |
| Статья 21 МПГПП | Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. |
| Статья 10 ЕКПЧ | 1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей. 2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. |
| Статья 20 ВДПЧ | (1) Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. (2) Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию. |
| Статья 11 ЕКПЧ | Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. |

ОБСЕ последовательно подтверждает значение гражданских и политических прав и важность обеспечения полного их соблюдения⁶². На Парижском совещании 1990 г. ОБСЕ подтвердила право на свободу объединений и мирных собраний, а на Копенгагенской конференции, состоявшейся в том же году, подчеркнула важность права на организацию политических партий. На Копенгагенской конференции ОБСЕ также заявила, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение... [и на] свободу придерживаться своего

62 Хельсинки, 1975 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: 1. (а) Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях – Принцип VII); Мадрид, 1983 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы); Вена, 1989 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы).

мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ»⁶³. Далее обязательства в области прав человека ясно предусматривают, что свобода выражения мнения включает и свободу распространять и публиковать мнения и информацию⁶⁴.

Ограничение свободы выражения мнения: принцип ЕКПЧ

В контексте воинской службы сомнения могут вызывать многие формы свободы выражения мнения – от писем или сообщений с жалобами на условия несения службы до публикации гарнизонных информационных листов, публичного выражения несогласия с военными приказами или критических высказываний в средствах массовой информации. Воинская дисциплина предполагает некоторое ограничение на свободу выражения мнения, поэтому нет ничего удивительного в том, что на военнослужащих могут распространяться такие ограничения, несмотря на возможное их полное отсутствие в отношении гражданских лиц. Равным образом и соображения национальной безопасности являются естественным основанием для ограничения свободы разглашения военных секретов.

Международное право в области прав человека признает законность таких оснований для ограничений. В деле Энгеля [Engel] Европейский суд по правам человека вынес следующее определение:

«свобода выражать свое мнение, гарантированная статьей 10, относится к военнослужащим в той же степени, как и к другим лицам в пределах юрисдикции Договаривающихся Государств. Однако нормальное функционирование армии вряд ли можно себе представить без юридических норм, направленных на то, чтобы предотвратить подрыв военной дисциплины со стороны военнослужащих, например, путем письменных высказываний»⁶⁵.

Соответственно, в последующих процессах суд не нашел нарушений статьи 10 в фактах, когда два призывника отбыли год тюремного заключения за распространение материалов, призывающих подразделения французской армии к выходу из Германии⁶⁶, или когда военнослужащие немецкой армии были уволены со службы за высказанную ими по телевидению критику в адрес политики правительства⁶⁷.

В целом суд, как правило, с большой долей понимания относится к действиям государств в делах, связанных с ограничениями прав военнослужащих – отчасти, по причине обычно уважительного отношения к заявлениям о соображениях национальной безопасности. Тем не менее, если государству не удастся доказать наличие правового обоснования для того или иного ограничения, оно не может рассчитывать на положительное для себя решение. Проверка соразмерности, предусмотренная в системе Конвенции, требует учета характера ограничения прав и степени оправданности такого ограничения с точки зрения достижения законной цели. К этому вопросу мы вернемся ниже.

63 Копенгаген, 1990 г., п. 9.1.

64 Там же, п. 10.1.

65 Дело «Engel v. Netherlands», указ. соч., примечание 29, с. 647, п. 100.

66 Дело «Le Cour Grandmaison and Fritz v. France» [Ле Кур Гранмезон и Фритц против Франции], Европейская комиссия по правам человека, 6 июля 1987 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 53, 1987 г., с. 150.

67 Дело «E.S. v. Germany» [Е. С. против Германии], Европейская комиссия по правам человека, 29 ноября 1995 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 84, 1995 г., с. 58.

Политический нейтралитет

Как указано выше, ограничение этих прав может быть обосновано необходимостью обеспечения политического нейтралитета вооруженных сил. Такая необходимость признается международным правом и практикой в области прав человека. Параграф 23 документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» гласит, что «каждое государство-участник, предоставляя каждому военнослужащему возможность осуществлять свои гражданские права, будет обеспечивать, чтобы его вооруженные силы как таковые сохраняли политический нейтралитет». Также очевидно, что и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод допускает такие ограничения на права военнослужащих, которые направлены на достижение этой цели (см. рамку ниже).

Рамка 8.2

Политический нейтралитет: ЕКПЧ и Венгрия⁶⁸

В деле, рассматривавшемся в связи с установленным в Венгрии запретом для военнослужащих, сотрудников полиции и служб безопасности на членство в политических партиях и участие в какой-либо политической деятельности, Европейский суд по правам человека принял постановление об отсутствии нарушения статей 10 и 11 ЕКПЧ в связи с тем, что эти ограничения были приняты во имя достижения законных целей, а именно для обеспечения национальной безопасности, безопасности населения, а также для предотвращения нарушений общественного порядка. Цель введения этих ограничений состояла в том, чтобы деполитизировать полицию и тем самым способствовать укреплению и сохранению плюралистической демократии в стране. Учитывая важную роль полиции в обществе, суд нашел, что эти ограничения отвечают принципам демократии. Суд заявил:

41. ... Сотрудники полиции облечены правом на принуждение в целях регулирования поведения граждан, причем в некоторых странах они уполномочены на ношение оружия при исполнении служебных обязанностей. В конечном счете, полицейские силы являются государственной службой. Следовательно, имея дело с полицией, граждане вправе ожидать встречи с политически нейтральными сотрудниками, свободными от политических пристрастий.

Сходные принципы применимы и к военнослужащим. Однако в их случае обосновать запрет на участие в политической деятельности на местном уровне будет сложнее, поскольку необходимость соблюдения нейтралитета во избежание конфликта интересов оправдана, прежде всего, на национальном уровне.

Право участвовать в голосовании и баллотироваться на выборные должности

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит:

«Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

⁶⁸ Дело «Rekviényi v. Hungary» [Реквени против Венгрии], Европейский суд по правам человека, 20 мая 1999 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 30, 2000 г., с. 519.

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе»⁶⁹.

Комитет ООН по гражданским правам отметил, что, если существуют обоснованные причины считать, что занятие определенных выборных должностей не совместимо с пребыванием на каких-либо конкретных постах (например, в судебных органах, на ответственных военных постах, на государственной службе), то меры, принимаемые для устранения конфликта интересов, не должны чрезмерно ограничивать права, закрепленные в пункте (b)⁷⁰. В одном деле Комитет поддержал наложенный в Нидерландах запрет на занятие действующим офицером полиции избираемой должности в местном совете, так как Комитет не нашел в этом случае нарушения статьи 25, поскольку данное ограничение имело целью предотвращение конфликта интересов⁷¹. Сходные принципы применимы и к ограничениям в отношении военнослужащих.

Право на участие в демонстрациях

Свобода мирных собраний гарантирована статьей 21 МПГПП и статьей 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Очевидно, что в целом установление наказания (включая дисциплинарное взыскание по месту работы) за участие в демонстрации будет считаться нарушением статьи 11, и что любые законные ограничения должны удовлетворять критерию соразмерности⁷². Однако, статья 11.2 ЕКПЧ гласит:

«Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

В статье 21 МПГПП аналогичная формулировка отсутствует (см. рамку 8.3). Соответственно, возможен аргумент, что в контексте ЕКПЧ государство может ограничивать право военнослужащих на участие в демонстрации в большей степени, чем это предусмотрено МПГПП или положением о соблюдении принципа соразмерности. Однако такое предположение вряд ли реалистично, поскольку подобные действия государства все же нарушили бы положения МПГПП (в котором содержится ссылка на конкретные причины для ограничений, «необходимых в демократическом обществе»). Кроме того, в любом случае большинство ограничений прав военнослужащих связано с обеспечением интересов национальной безопасности, общественного порядка или безопасности населения.

69 Кроме того, статья 3 Протокола № 1 ЕКПЧ гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

70 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25 (57), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996 г.), п. 25.

71 Дело «Debrezenu v. The Netherlands» [Дебречени против Нидерландов], Комитет ООН по правам человека, 3 апреля 1995 г., Сообщение № 500/92, UN Doc. CCPR/C/53/D/500/1992.

72 Дело «Ezelin v. France» [Эзелен против Франции], Европейский суд по правам человека, 26 апреля 1991 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 14, 1992 г., с. 362.

3. Различные подходы

Рамка 8.3

Признание гражданских и политических прав военнослужащих⁷³

| | Право членства в политической партии | Право баллотироваться на выборах | Право на свободу объединений | Право на свободу выражения мнения |
|--|--|---|---|--|
| Признано законодательством страны | Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Германия, Люксембург, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки | Австрия, Азербайджан, Беларусь, Бельгия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Латвия, Люксембург, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Словения, Швеция, Швейцария, Украина | Австрия, Бельгия, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Ирландия, Литва, Люксембург, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Словения, Швеция, Швейцария, Украина, Соединенные Штаты Америки | Австрия, Азербайджан, Беларусь, Бельгия, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Швеция, Украина, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки |
| Запрещено или не признано законодательством страны | Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Ирландия, Латвия, Литва, Польша, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Испания, Украина | Босния и Герцеговина, Канада, Хорватия, Ирландия, Литва, Португалия, Сербия и Черногория, Словакия, Испания, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки | Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Латвия, Словакия, Испания, Соединенное Королевство | Испания |

Право на свободу объединений закреплено в Конституции Испании, но не в военном законодательстве.

Право на свободу выражения мнения закреплено в Конституции Испании, но не в военном законодательстве.

Параграф 23 документа ОБСЕ «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» гласит, что «каждое государство-участник, предоставляя каждому военнослужащему возможность осуществлять свои гражданские права, будет обеспечивать, чтобы его вооруженные силы как таковые сохраняли политический нейтралитет». Соотношение между общественным значением политического нейтралитета вооруженных сил в целом и наличием политических прав у отдельных военнослужащих можно определять по-разному. Как видно из рамки 8.3, запрет военнослужащим на членство в политической партии или на выдвижение своей кандидатуры на выборах действует в целом ряде государств-участников ОБСЕ. По утверждению Георга Нольте и Хайке Кригер, европейские государства можно подразделить на три группы по степени ограничений на участие военнослужащих в политическом процессе:

1. Государства со строгим соблюдением принципа политического нейтралитета;

⁷³ Анкета проекта БДИПЧ-ДКВС, вопрос 54; переписка с ЕВРОМИЛ.

2. Государства с умеренно строгим соблюдением принципа политического нейтралитета;
3. Государства с минимальным соблюдением принципа политического нейтралитета⁷⁴.

Строгое соблюдение принципа политического нейтралитета эффективно обеспечивает отсутствие вооруженных сил в сфере политических дискуссий. Этот подход нацелен на обеспечение нейтралитета, фактически, за счет полной изоляции вооруженных сил от какого бы то ни было участия в активной политической жизни. Подоплекой такой позиции (например, в Испании) может быть стремление предотвратить повторение вмешательства армии в политику.

Другим примером такого подхода может служить Польша, где военнослужащие обязаны полностью воздерживаться от участия в политике. Статья 26.2 Конституции Польши гласит: «Вооруженные силы сохраняют нейтралитет в политических делах, а также подчинены гражданскому и демократическому контролю». В 2002 г. Конституционный суд Польши определил, что строгие ограничения на участие военнослужащих в политической деятельности не противоречат конституции⁷⁵. По мнению суда, оспариваемые положения закона, запрещающие членство в политических партиях, отвечают конституционным принципам свободы создания и деятельности политических партий, принципу соразмерности, равенства, свободы объединений и равного доступа к государственной службе, а также положениям статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и статей 11 и 17 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд заявил:

«Нейтралитет вооруженных сил в политических делах (статья 26.2 Конституции) имеет два аспекта. Во-первых, он означает, что вооруженные силы не могут рассматриваться в качестве автономного образования внутри политической структуры государства, способного влиять на политические решения конституционных органов государства. В частности, этот политический нейтралитет гарантируется посредством гражданского контроля, подчиняющего вооруженные силы конституционным органам республики. Второй аспект нейтралитета вооруженных сил заключается в том, что они должны быть выведены из сферы прямого влияния политических партий»⁷⁶.

С другой стороны, *политика умеренного политического нейтралитета* направлена на ограничение формы участия военнослужащих в политической жизни. Цель состоит в том, чтобы избежать публичной демонстрации военными или лицами, причисляемыми к военнослужащим (мужчинами или женщинами), своей приверженности к той или иной политической силе. Например, в Италии, Бельгии и Соединенном Королевстве запрещено участвовать в политических мероприятиях военнослужащим, *одетым в военную форму*⁷⁷. Запрет может быть установлен (как в Соединенном Королевстве) на занятие военнослужащими действительной службы каких-либо постов в политической партии, но не на само членство в партии.

74 Г. Нольте и Х. Кригер, «Comparison of European Military Law Systems» [Сопоставление европейских систем военной юстиции], в: Нольте, указ. соч., примечание 6, с. 77 и последующие страницы.

75 Дело «Commissioner of Citizens Rights v. The State» [Комиссар по правам граждан против Государства], Конституционный суд Польши, 10 апреля 2002, Дело № К 26/00.

76 Неофициальный перевод с вебсайта Конституционного суда Польши, <<http://www.trybunal.gov.pl/eng/index.htm>>.

77 Нольте и Кригер, указ. соч., примечание 74, сс. 79-80.

Военнослужащие могут быть обязаны получить предварительное разрешение на участие в политической деятельности или предварительно представить уведомление о таком намерении. Например, в Хорватии право баллотироваться на выборах, вступить в политическую партию или право на свободу выражения мнения по военным вопросам можно получить лишь после утверждения на уровне министра⁷⁸. В Люксембурге все военнослужащие могут баллотироваться на выборах, *но в случае избрания* они обязаны уволиться со службы.

Политика минимального политического нейтралитета направлена на поощрение участия военных в политической жизни. При этом ограничения устанавливаются в минимальном объеме лишь для того, чтобы использование политических прав не мешало исполнению воинского долга. Нидерланды, которые исповедуют этот принцип, в определенных обстоятельствах даже разрешают проводить демонстрации на военных объектах и участвовать в публичных собраниях военнослужащим в военной форме. Как и в случае с принципом максимальных ограничений, в основе принципа минимальных ограничений может лежать стремление защитить демократические ценности, хотя и другими средствами. Например, принятая в Германии концепция «гражданин в военной форме» призвана содействовать активному укреплению демократии в вооруженных силах путем разрешения участия отдельных военнослужащих в политической жизни.

У всех перечисленных подходов можно отметить положительную сторону: они гарантируют соблюдение демократических процедур в сочетании с соблюдением прав личности военнослужащих. И хотя ни один из этих подходов не может быть рекомендован в качестве универсального, главный вывод, по нашему мнению, состоит в том, что всякий раз нужно тщательно прочувствовать, когда вооруженным силам действительно необходим политический нейтралитет, а когда ограничения на права военнослужащих могут оказаться чрезмерными. Ограничения прав военнослужащих легче обосновать в тех случаях, когда они соотносятся с ситуацией и учитывают различные уровни политических постов, различную степень участия в политической жизни, а также различные потребности военной службы в зависимости от ее места и характера. В этом смысле следует отдать предпочтение политике минимальных ограничений, хотя история или конкретное положение той или иной страны может (в исключительных случаях) служить оправданием более строго подхода к обеспечению нейтралитета вооруженных сил. Запреты, основанные на характере политических убеждений того или иного военнослужащего, также допустимы лишь в исключительных случаях, кроме ситуаций, когда речь идет о партии, выступающей за свержение демократических институтов.

В качестве примера директивных указаний в области политической деятельности, способствующих достижению этих целей, мы предлагаем инструкции Министерства обороны США (см. рамку 8.4. внизу).

78 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 54.b, 2006 г.

Рамка 8.4

Участие в политической жизни: подробные инструкции (США)⁷⁹

Политика Министерства обороны заключается в том, чтобы поощрять военнослужащих США (далее – «военнослужащие») к исполнению их гражданского долга. Однако, при прохождении действительной военной службы военнослужащим запрещается участвовать в определенных видах политической деятельности.

4.1. Общие положения

4.1.1. Военнослужащий действительной службы имеет право:

4.1.1.1. Зарегистрироваться в качестве избирателя, участвовать в голосовании и выражать свое личное мнение о кандидатах на политические посты и вопросах политики, но не в качестве представителя вооруженных сил.

4.1.1.2. Делать денежные взносы в политическую организацию.

4.1.1.3. Посещать партийные и не партийные политические собрания, митинги или съезды в качестве зрителя, но не в военной форме.

4.1.2. Военнослужащий действительной службы не имеет права:

4.1.2.1. Использовать свои официальные полномочия или влияние для вмешательства в ход выборов; влиять на ход или результаты выборов; агитировать в пользу какого-либо кандидата или решения; требовать от других лиц пожертвований на политическую кампанию или агитировать за такие жертвования.

4.1.2.2. Баллотироваться кандидатом на гражданскую должность, занимать ее или исполнять соответствующие ей обязанности, кроме случаев, предусмотренных в пп. 4.2. и 4.3. внизу.

4.1.2.3. Участвовать в политическом руководстве партии, кампании, или съезда (за исключением присутствия на съезде в качестве зрителя и без военной формы).

4.1.2.4. Делать пожертвования в пользу политической кампании другого военнослужащего или сотрудника федерального правительства.

Свобода выражения мнения

Практически все государства-участники ОБСЕ признают за военнослужащими право на свободу выражения мнения. Однако более важно выяснить, в какой форме и в каком объеме они это право ограничивают. Несколько примеров приводятся ниже.

Статья 7 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» гласит, что, реализуя право на свободу слова, военнослужащие не вправе разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командира. В Литве право на свободу выражения мнения включает и право делать публичные политические заявления с критикой лиц, избранных демократическим путем на государственные посты (парламент, президента или правительство), или заявления, выражающие политические требования к государственным институтам. Ограничения всех свобод предусмотрены лишь в той мере, в какой это необходимо для обеспечения исполнения военных обязанностей и порядка в вооруженных силах, а также в той мере, в которой это совместимо со службой. Примеры России и Литвы касаются вопроса о свободе слова. В Швейцарии же ограничения направлены на форму выражения мнения: военнослужащим запрещено делать политические заявления, находясь в военной форме.

⁷⁹ Директива Минобороны № 1344.10 «Политическая деятельность военнослужащих действительной службы».

Как и в случае с политической деятельностью, важно, чтобы даже те ограничения на свободу слова, которые имеют под собой законное основание в виде необходимости обеспечения национальной безопасности, военной дисциплины или военной тайны, были соразмерны фактическим обстоятельствам и чтобы, в случае возможности выбора, предпочтение отдавалось менее строгим ограничениям на свободу слова.

Следуя этим принципам, Европейский суд по правам человека продемонстрировал более скептический подход в двух делах, связанных с ограничением свободы слова в вооруженных силах. В первом деле суд установил, что распространявшийся солдатами журнал не представлял собой угрозы для военной дисциплины, поскольку, несмотря на иногда критическое содержание, в нем публиковалась информация о порядке подачи жалоб и апелляций, но не было рекомендаций о неподчинении приказам⁸⁰. Во втором деле суд установил, что имело место нарушение статьи 10, когда в ответ на длинное письмо с жалобой, которое младший офицер направил вышестоящему командиру (и которое не было опубликовано никаким иным образом), его приговорили к трем месяцам тюремного заключения за оскорбление вооруженных сил⁸¹. Суд нашел, что это судебное преследование не было «необходимым в демократическом обществе» в смысле статьи 10.2.

Как видно из этих примеров, суд иногда проводит независимую оценку наличия обоснований для ограничения прав. Из этого следует, что даже законные ограничения на свободу выражения мнения военнослужащими могут оказаться неприемлемыми, если они вступают в явное противоречие с принципом соразмерности.

4. Примеры передового опыта и рекомендации

- Следует ликвидировать любые остающиеся ограничения на избирательные права военнослужащих;
- Следует, чтобы военнослужащим и сотрудникам вооруженных сил было предоставлено право на членство в легальных политических партиях;
- Следует, чтобы все существующие положения, запрещающие военнослужащим занимать посты в политических партиях, участвовать в политических кампаниях, или баллотироваться на выборах, были закреплены законодательно, строго соответствовали принципу соразмерности и применялись без дискриминации;
- Следует, чтобы все ограничения на свободу слова военнослужащих и на право мирного протеста были закреплены законодательно, строго соответствовали принципу соразмерности и применялись без дискриминации.

80 Дело «Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria» [Демократическая ассоциация военнослужащих Австрии и Гюби против Австрии], Европейский суд по правам человека, 18 декабря 1994 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 20, 1995 г., с. 56.

81 Дело «Grigoriades v. Greece» [Григориадис против Греции], Европейский суд по правам человека, 25 ноября 1997 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 27, 1997 г., с. 464.

Глава 9

Союзы и объединения военнослужащих

В некоторых странах уже в течение длительного времени действуют нормы, которые предусматривают участие военнослужащих в объединениях, представляющих их интересы. Другие страны предоставили это право лишь в недавние годы. Вместе с тем, в ряде стран считают, что сама идея создания профессиональных объединений военнослужащих противоречит особой природе вооруженных сил и роли, которую они играют в обеспечении национальной безопасности и общественного порядка. Кроме того, следует учитывать, что существуют разные модели объединений: например, профессиональные объединения, профсоюзы, а также иные неформальные консультативные организации. Преимущества и недостатки каждой из них рассматриваются ниже в настоящей главе.

Кажется, не существует единого определения термина «профсоюз», который был бы согласован на международном уровне. Вместо него Конвенция Международной организации труда «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы» 1948 года употребляет термин «организация работников», имея в виду «всякую организацию работников ..., имеющую целью обеспечение и защиту интересов работников». Центральным в дискуссии о союзах и объединениях военнослужащих является вопрос не о названии организации, представляющей интересы военнослужащих, а о том, как обеспечить соблюдение права военнослужащих на свободу объединений и собраний, не посягая при этом на потребности и законные интересы вооруженных сил, возникающие в силу их особой функции.

1. Рассматриваемые вопросы

Свобода объединения с другими людьми – одно из основных прав, которое четко закреплено во всех крупных договорах по правам человека и распространяется также и на свободу членства в профессиональных организациях и профсоюзах. Коллективные действия могут включать публичные демонстрации или публичные заявления, представляющие групповые интересы военнослужащих (эти аспекты рассматриваются в главе 8). Глава 16 рассматривает конкретные проблемы, связанные с условиями труда. Что касается настоящей главы, то она посвящена ряду вопросов о признании объединений и союзов военнослужащих.

Коллективные органы могут играть важную роль представителей интересов своих членов, включая и защиту их прав человека. Объединения или союзы военнослужащих могут способствовать благополучию отдельных членов, поддерживая в судебном порядке жалобы от их имени, представлять их интересы на различном уровне, начиная с уровня подразделения и выше, а также предоставлять консультации или вести переговоры об условиях службы в вооруженных силах. Кроме того, они могут играть важную роль посредников между министерством обороны и военнослужащими при обсуждении таких проблем, как реструктуризация вооруженных сил.

В каждой стране, где такие объединения существуют, для них характерны свои особенности⁸². К наиболее значительным отличиям относятся степень самостоятельности объединения, наличие связей с внешними профессиональными или профсоюзными федерациями, а также наличие законного права на забастовку. В таких странах, как Швеция и Германия, существуют независимые объединения военнослужащих, которые финансируются за счет членских взносов и содержат собственный штат консультантов. В других странах, например, в Болгарии, финансирование поступает из министерства обороны. В общем случае такие объединения позиционируют себя не как профсоюзы военнослужащих, а как организации, представляющие профессиональных военных, хотя отчасти это зависит от особенностей правовой культуры в каждой конкретной стране. Для профессиональных объединений военнослужащих связи с внешними конфедерациями профсоюзов нехарактерны, хотя такие случаи также имеют место, например, в Швеции и Нидерландах. В других странах объединения военнослужащих входят в более широкие ассоциации по профессиям или ассоциации государственных служащих. Кроме того, многие объединения или союзы военнослужащих являются членами международных объединений, представляющих интересы военнослужащих. Безусловно, крупнейшим из них является Европейская организация союзов военнослужащих (ЕВРОМИЛ), в состав которой входят более 30 объединений (профессиональных ассоциаций и профсоюзов) из более 20 стран, но существует также и ряд объединений регионального уровня. В большинстве государств-участников ОБСЕ забастовки военнослужащих запрещены.

Во многих странах обычной практикой является ограничение свободы объединений для государственных служащих, включая и военнослужащих. Столь отличный режим по сравнению с другими категориями работников может быть обоснованным в виду общественной необходимости обеспечить непрерывность предоставления важнейших общественных услуг. Можно возразить, что военнослужащие не являются работниками в обычном смысле этого слова, так как, поступая на службу, они подвергаются всеобъемлющей системе ограничений в рамках системы военной дисциплины, гораздо более строгой, чем обычный контроль работодателя над наемным работником. Тем не менее, следует отметить, что некоторые юридические органы относят военнослужащих к категории «работников»⁸³.

Членство военнослужащих в профсоюзах или иных коллективных представительных органах ставит две четко выраженные проблемы. Первая – это проблема дисциплины и возможной угрозы чести мундира. Традиционно коллективные жалобы со стороны военнослужащих рассматриваются как нарушение субординации или даже как более серьезное военное преступление – мятеж. Утверждается, что характер военной дисциплины требует беспрекословного исполнения приказов. Кроме того, забастовка может привести к срыву важнейших оперативных мероприятий и поставить национальную безопасность под угрозу. Однако вопрос о том, недопустимо ли по той же причине и любое обсуждение условий службы представляется более открытым для дискуссий. Результаты же обследования стран, разрешивших у себя создание объединений военнослужащих, дают повод для скептицизма и по поводу основного аргумента (см. обзоры, проведенные Сенатом Франции, а также

82 Полный обзор см. в: В. С. Нестеров и А. Д. Прюферт «Military Unionism: The Establishment of Professional Organisations/Trade Unions of Servicemen and their Present Position» [Профсоюзное движение в вооруженных силах: создание профессиональных организаций (профсоюзов) военнослужащих и их современное состояние], Москва, «Весь Мир», 2006 г.

83 В 1999 г. Конституционный суд Южно-Африканской Республики установил, что на военнослужащих сил обороны ЮАР распространяется положение, предусмотренное в разделе 23.2 Конституции ЮАР, по которому «работники» имеют право на членство в профсоюзах, на участие в их деятельности и на забастовку.

обзоры, подготовленные в Соединенном Королевстве по заказу Командно-штабного колледжа видов ВС)⁸⁴.

Вторая проблема связана с вопросом о верности присяге и о возможном влиянии извне. Участие в профсоюзах рассматривается как нежелательное, поскольку члены профсоюза могут прибегать к коллективным действиям по указаниям профсоюзных лидеров (например, о проведении забастовочной акции), и профсоюз в этом случае можно рассматривать в качестве конкурирующего источника власти, подрывающего основы вертикали управления в системе вооруженных сил. Особенно если речь идет о гражданском профсоюзе.

В странах, разрешающих создание коллективных представительных органов, эти проблемы в некоторой степени снимаются за счет введения двух ограничений. Во-первых, представительный орган может объединять лишь военнослужащих (что снимает возражение о влиянии извне) и не должен иметь связей с другими профсоюзами. Во-вторых, можно юридически запретить проведение стачек или иных форм забастовочных акций, способных нарушить оперативную деятельность и поставить безопасность под угрозу.

Изменения в современных условиях использования вооруженных сил подталкивают к пересмотру ограничений на свободу объединений военнослужащих по двум четко выраженным причинам. Первая состоит в том, что характер задач, выполняемых в настоящее время военнослужащими, и условия, в которых они действуют, часто отличаются от традиционных. Военнослужащие теперь с большей вероятностью могут участвовать не в обычных сражениях, а действовать в составе многонационального контингента или в операциях по поддержанию мира. Действуя бок о бок в ходе выполнения таких задач, военнослужащие разных стран не могут не сравнивать условия несения службы друг друга. У солдат государства, ограничивающего право военнослужащих на свободу объединений, работающих бок о бок с военнослужащими другого государства с менее строгими ограничениями, могут вполне резонно возникнуть сомнения в отношении целесообразности таких ограничений с точки зрения обеспечения боеспособности. Неблагоприятные результаты сравнения условий службы могут вызвать недовольство, снижение боевого духа (и, в свою очередь, боеспособности).

Второй причиной для такого пересмотра является усиливающаяся профессионализация вооруженных сил, что вынуждает военное руководство принимать меры к повышению своей конкурентоспособности на рынке труда в целях привлечения высококвалифицированных кадров. Потенциальные новобранцы будут придирчиво анализировать любое условие несения военной службы, снижающее ее привлекательность. Следовательно, вооруженным силам было бы целесообразно самим перепроверить, так ли необходимо сохранять строгие ограничения на свободу объединений для военнослужащих.

84 См. также Г. Кафорио, «Unionization of the Military: Representation of the Interests of Military Personnel» [Профсоюзы в вооруженных силах: представление интересов военнослужащих], в: Г. Кафорио (ред.), «Handbook of the Sociology of the Military» [Руководство по социологии вооруженных сил], Нью-Йорк, Клувер Академик/Пленум Паблицерз, 2003 г., сс. 311-322, в которой утверждается (на опыте Австрии) об отсутствии какого-либо заметного влияния на боевые показатели. См. также неопубликованное исследование, проводившееся по заказу Командно-штабного колледжа видов ВС Соединенного Королевства: Х. Акивуми, «Would an Armed Forces Federation Undermine the Chain of Command?» [Может ли федерация вооруженных сил подорвать вертикаль управления?].

Международные обязательства в области прав человека

Свобода на объединение с другими людьми принадлежит к числу основных прав, четко гарантированных во Всеобщей декларации прав человека и в важнейших международных договорах по правам человека, включая международные пакты «О гражданских и политических правах» и «Об экономических, социальных и культурных правах», а также Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Европейскую социальную хартию (см. соответствующие тексты в рамке 9.1), причем это право распространяется и на свободу членства в профсоюзах.

Рамка 9.1

Право на свободу объединений в стандартах по правам человека⁸⁵

| | |
|-----------------|--|
| Статья 20 ВДПЧ | (1) Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций . (2) Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию. |
| Статья 21 МПГПП | Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. |
| Статья 11 ЕКПЧ | Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. |
| Статья 8 МПЭСКП | 1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить: (а) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других; (б) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым; (с) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других; (д) право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны. 2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства. 3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной Организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям. |
| Статья 5 ЕСХ | В целях обеспечения или поощрения свободы рабочих и предпринимателей в создании местных, национальных или международных организаций для защиты своих экономических и социальных интересов и для вступления в эти организации Договаривающиеся стороны обязуются обеспечить, чтобы в национальном законодательстве не содержались нормы, ограничивающие эту свободу, или чтобы такие нормы не применялись так, что они ограничивали бы эту свободу. Степень, в какой гарантии, предусматриваемые в настоящей статье, относятся к полиции, определяется национальными законами или положениями. Принцип, регулирующий применение этих гарантий в отношении вооруженных сил, и степень, в какой они применяются в отношении лиц этой категории, равным образом определяется национальными законами или положениями. |
| Статья 6 ЕСХ | В целях обеспечения эффективного осуществления права на заключение коллективных договоров Договаривающиеся стороны обязуются: 1. Содействовать проведению совместных консультаций между рабочими и предпринимателями; 2. Содействовать, когда это необходимо и целесообразно, созданию механизма для проведения добровольных переговоров между предпринимателями или организациями предпринимателей и организациями рабочих с целью урегулирования условий занятости с помощью коллективных соглашений; 3. Содействовать созданию и использованию соответствующего механизма примирения и добровольного арбитража для урегулирования трудовых споров; и признают: 4. Право рабочих и предпринимателей на коллективные действия в случаях конфликта интересов, включая право на забастовку, при условии соблюдения обязательств, которые могут вытекать из заключенных ранее коллективных соглашений. |

⁸⁵ Все выделения в тексте рамки 9.1 сделаны нами.

Кроме того, статья 12 Хартии Европейского союза об основных правах устанавливает, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими людьми на всех уровнях, в частности, в политической, профсоюзной и общественной жизни, что подразумевает право каждого человека создавать совместно с другими профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов. Эта хартия примечательна тем, что не ограничивает данного права в отношении военнослужащих. Вместе с тем, она не имеет статуса правовой нормы с прямой исполнительной силой.

Начиная с Мадридского совещания 1983 г., ОБСЕ признает за работниками право «создавать профессиональные союзы и вступать в них» в рамках законодательства соответствующего государства⁸⁶. На Копенгагенском совещании 1990 г. ОБСЕ дополнительно признала за отдельными лицами право создавать политические партии или другие политические организации⁸⁷, а также вытекающее из него право на мирные собрания и демонстрации⁸⁸. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом⁸⁹. Копенгагенское совещание также признало за профсоюзами право определять свое членство⁹⁰. Помимо этих прав, решение совещания содержит положения общего характера в отношении свободы придерживаться своего мнения, уважения прав других людей, а также права на культурную самобытность национальных меньшинств⁹¹. Ни один из документов ОБСЕ не содержит каких-либо конкретных обязательств в отношении союзов военнослужащих.

Международная организация труда признает права профсоюзов в ряде международных конвенций, в том числе в Конвенции о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 г., в Конвенции о праве на организацию и заключение коллективных договоров 1949 г. и в Конвенции о содействии коллективным переговорам 1981 г. Эти документы устанавливают важные права работников, в том числе право создавать по своему выбору организации без получения предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних (Конвенция 1948 г., статья 2); право на самостоятельность профсоюзов без какого-либо вмешательства государственных властей (Конвенция 1948 г., статья 3); а также право создавать конфедерации профсоюзов и вступать в них (Конвенция 1948 г., статья 5). Конвенция 1981 г. призывает государства обеспечивать и поощрять проведение добровольных переговоров между работодателями или организациями работодателей и организациями работников с целью урегулирования условий труда и занятости посредством заключения коллективных договоров.

Несмотря на то, что эти конвенции предусматривают положения, применимые к работникам всех отраслей⁹², они содержат важные оговорки. Статья 9 Конвенция 1948 г. гласит:

86 Мадрид, 1983 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы).

87 Копенгаген, 1990 г., п. 7.6.

88 Это право было также подтверждено на Парижском совещании 1990 г. («Новая эра демократии, мира и единства»).

89 Копенгаген, 1990 г., п. 9.2.

90 Там же, п. 9.3.

91 Там же, п. 9 и последующие параграфы.

92 Например, статья 1 Конвенции о содействии коллективным переговорам, 1981 г.: «1. Настоящая Конвенция распространяется на все отрасли экономической деятельности».

«Национальные законы или правила должны определить, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции».

Похожие формулировки присутствуют и в других конвенциях (статья 5 Конвенции 1949 г. и статья 1.2 Конвенции 1981 г.). В ответах на жалобы в Комитет МОТ по свободе ассоциаций на предмет правомерности таких ограничений Комитет установил, что положения об исключениях следует толковать ограничительно (например, их не следует применять к гражданским лицам, работающим в интересах вооруженных сил в промышленных организациях или в банке вооруженных сил страны⁹³). Комитет заявил, что в сомнительных случаях к работникам следует относиться как к гражданским лицам⁹⁴.

Такое же ограничительное толкование отмечается и в тексте Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 11.2 которой гласит:

«Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Сходные ограничения предусмотрены и в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Ограничение, предусмотренное ЕКПЧ, применила Европейская комиссия по правам человека в своем отказе принять к рассмотрению жалобу о нарушении статьи 11 от работников разведывательного учреждения Соединенного Королевства, поданную в ответ на изменение условий их службы, связанное с запретом на право членства в профсоюзе⁹⁵. В более недавнем деле «Rekvényi v. Hungary» [Реквеньи против Венгрии⁹⁶] также было принято решение об отсутствии признаков нарушения статьи 11 в постановлении о запрете военнослужащим, сотрудникам полиции и служб безопасности состоять в любой политической партии или принимать участие в любых формах публичного протеста.

Из приведенных примеров судебной практики ясно, что концепция «законного ограничения» в смысле статьи 11.2 не означает, что все законы об ограничении прав, принимаемые той или иной страной, обязательно соответствуют положениям Конвенции. Действующие в рамках Конвенции органы прибегают к проверке законов на качество: то или иное правовое ограничение должно иметь предсказуемые последствия и не иметь признаков произвола⁹⁷.

Некоторые комментаторы задавались вопросом, не может ли ограничение по статье 11.2 привести к запрету свободы объединений вообще. В деле Реквеньи суд предпочел оставить открытым смежный вопрос о том, подлежат ли положения статьи 11.2 проверке на соразмерность в случае ее применения к сотрудникам полиции,

93 Комитет МОТ по свободе ассоциаций, Отчет 238, Дело № 1279, п. 140.а, и Отчет 284, Дело № 1588 и 1595, п. 737.а.

94 Комитет МОТ по свободе ассоциаций, Отчет 295, Дело № 1771, п. 499.

95 Дело «Council of Civil Service Unions and Others v. United Kingdom» [Совет союзов государственных служащих против Соединенного Королевства], Европейская комиссия по правам человека, 20 января 1987 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 50, 1987 г., с. 228.

96 Дело «Rekvényi v. Hungary», указ. соч., примечание 68, с. 519.

97 Там же, п. 59.

должностным лицам государства и военнослужащим⁹⁸. Этот вопрос лучше всего считать нерешенным. Хотя, конечно, возможен довод, что для защиты интересов государства может быть достаточно запрета лишь на забастовки, а не на членство в союзах как таковое.

Этот вывод в пользу соразмерности правовых мер подтверждается и решениями национальных конституционных судов по искам против подобных ограничений, вынесенными в Польше и в Испании. В 2000 г. Конституционный суд Польши принял решение о том, что запрет на членство военнослужащих в профсоюзах является конституционным *лишь при условии* обеспечения альтернативных средств реализации права на свободу объединений⁹⁹. В 2000 г. Конституционный суд Испании постановил, что военнослужащие обладают конституционным правом членства в органах, представляющих их социальные и экономические интересы, при условии, что эти органы не намерены участвовать в забастовочных акциях¹⁰⁰.

Различие подходов

Разные государства-участники ОБСЕ придерживаются разных подходов к вопросу о признании за военнослужащими права на свободу объединений: от полного запрета таких объединений до государственного финансирования (несамостоятельных) объединений; в ряде государств, где разрешено создание союзов и объединений военнослужащих, им, с некоторыми исключениями, запрещено участие в забастовках.

Первый подход можно определить как патерналистский, при котором главный упор делается на сохранение *вертикали управления*. По традиции военачальник считает заботу о благосостоянии военнослужащих (например, обеспечение питания, жилья, охраны здоровья) своей обязанностью. Отсюда и следует ограничение права каждого отдельного военнослужащего на свободу объединений и запрет на создание союзов военнослужащих и проведение забастовок. При таком подходе обеспечение жизни и быта войск рассматривается как одно из необходимых условий обеспечения их боеспособности. Жалобы отдельных военнослужащих передаются по цепи инстанций; механизмы для рассмотрения коллективных жалоб не предусмотрены. Вместе с тем, ограничения на свободу объединений могут компенсироваться (как в Канаде) предоставлением строго соблюдаемых юридических прав, согласно которым военнослужащие могут подавать индивидуальные жалобы независимому военному омбудсмену или внешним органам по защите прав человека (см. главу 22, «Омбудсмены»). Однако в других странах (особенно в Германии) такие системы действуют параллельно с объединениями военнослужащих.

Вместе с тем, недостаток подхода, направленного на сохранение вертикали управления, связан с тем, что при этом интересы отдельных военнослужащих подчиняются интересам вооруженных сил в целом. Разделение же и отдельное представление этих разных точек зрения может способствовать большей четкости и структурированности процесса принятия решений. Кроме того, отсутствие прямого представления интересов военнослужащих может вести к *опосредованному* представлению их интересов – например, группами ветеранов, бывших военных или членов семей военнослужащих действительной службы. В некоторых странах такие группы

98 Там же, п. 61. Однако в своем ранее принятом решении о допуске дела «Совет союзов государственных служащих ...» к рассмотрению, Комиссия установила, что понятие «законные ограничения» в формулировке второго предложения п. 2 статьи 11 может включать и запрет на действия, имеющие признаки произвола, хотя Комиссия и не высказалась со всей определенностью на этот счет.

99 Конституционный суд Польши, решение К 26/28 от 7 марта 2000 г.

100 Нольте, указ. соч., примечание 4, с. 84.

практически являются неофициальным инструментом представления интересов военнослужащих действительной службы, в состав которых (в качестве незаявленных членов) входит и большое количество солдат действительной службы. Или же функцию запрещенных объединений могут выполнять разрешенные культурные объединения военнослужащих. Такое субститутивное или опосредованное представительство может лишь в некоторой степени компенсировать отсутствие прямого представительства.

Второй подход заключается в разрешении деятельности *несамостоятельных объединений*. В этом случае государство обеспечивает правовой механизм для представления интересов военнослужащих, например, при проведении переговоров о заработной плате, условиях несения службы, размере пенсий, и т.д. Официальная позиция таких объединений может быть подкреплена юридическим требованием об обязательном применении этого механизма до внесения любых изменений.

Примером страны с развитым механизмом такого рода может служить Франция, в которой Общий устав вооруженных сил от 24 марта 2005 г. запрещает военнослужащим состоять в профессиональных объединениях, но Высший совет по делам вооруженных сил (Conseil Supérieur de la Fonction Militaire или CSFM) предусматривает их участие в обсуждении условий службы¹⁰¹. CSFM, который был создан в 1990 г., предоставляет консультации по вопросам условий службы и является органом, обязательному рассмотрению которого подлежат все предложения по законодательным или иным нормативным актам, имеющим отношение к условиям военной службы. Члены CSFM избираются советами вооруженных сил. CSFM может заниматься рядом различных проблем, например, таких, как продвижение по службе, демобилизация, условия жизни и быта в вооруженных силах, пенсионная реформа, жилье, а также условия участия в международных операциях. Вопросы на обсуждение CSFM выдвигаются большинством его членов. В вооруженных силах Франции создано семь советов более низкого уровня: по делам военнослужащих сухопутных войск, ВВС, ВМС, военной полиции, военно-медицинской службы, управления закупок, а также управления по энергетике. Члены этих советов избираются методом случайного выбора из числа военнослужащих соответствующего рода ВС, выдвигающих свои кандидатуры. Эти советы выполняют две функции: изучение всех вопросов, касающихся условий службы и организации труда в вооруженных силах, а также представление мнений военнослужащих данного рода войск по темам, вынесенным на рассмотрение CSFM. Похожая схема действует и в Италии¹⁰².

Как видно из их названия, недостаток самостоятельных объединений может заключаться в том, что они внушают меньше доверия и воспринимаются как менее законные представители интересов военнослужащих по той причине, что они не создаются снизу самими военнослужащими, а устанавливаются сверху государством. Хотя это облегчает вооруженным силам задачу получения консультаций у таких объединений, отсутствие у них демократической ответственности перед теми, чьи интересы они представляют, неизбежно отрицательно сказывается на полномочиях выступать от имени военнослужащих.

Третий подход заключается в существовании узаконенного, но самостоятельного *объединения военнослужащих*. Некоторые объединения такого типа существуют уже долгое время, как, например, в Нидерландах, Бельгии и Швеции (первое возникло в Нидерландах еще в конце XIX века), а другие образовались совсем недавно

101 См. <<http://www.defense.gouv.fr/csfm>>.

102 См. Закон о защите прав и интересов военнослужащих, январь 1980 г. См. также Нестеров и Прюферт, указ. соч., примечание 82, сс. 119-121.

в результате изменения законодательства или конституции – как в Польше, Венгрии, Болгарии и Румынии. В странах, которые придерживаются этой концепции, нет законов, запрещающих военнослужащим членство в профессиональных объединениях.

Рамка 9.2

Объединения военнослужащих в отдельных странах

Союз офицеров вооруженных сил Швеции (SAMO)

- Основан в 1995 г. в результате слияния двух ранее существовавших союзов – Союза офицеров Швеции (Svenska Officersförbundet) и Национального союза офицеров (Officerarnas Riksförbund);
- Включает около 9 500 офицеров всех званий от младшего лейтенанта до генерала (адмирала);
- SAMO является членом Конфедерации профессиональных союзов Швеции;
- Союз действует через Совет государственных служащих по проведению переговоров – организацию по проведению переговоров от имени союзов служащих государственных учреждений, региональных советов или местных администраций;
- SAMO заключил ряд соглашений с командованием вооруженных сил по вопросам, касающимся рабочего времени, положений о командировках и условиях проживания, занятости офицеров запаса, занятости других категорий военнослужащих, а также службы в составе международных миссий;
- Несмотря на отсутствие законодательного запрета на призывы к забастовке, SAMO в рамках коллективного договора с ограниченным сроком действия обязался не прибегать к забастовочным акциям.

Польша

Решения Министерства обороны 1994 г. разрешают проводить офицерские собрания всех уровней, а также выборы комиссаров, уполномоченных представлять интересы военнослужащих (Решения № 81 и 82 от 22 августа 1994 г.).

В 2000 г. Конституционный суд Польши принял постановление о конституционности запрета на членство военнослужащих в профсоюзах *при условии, что* им будут обеспечены альтернативные средства реализации права на свободу объединений (постановление от 7 марта 2000 г.).

Статья 10, раздел 3.4 Закона о службе профессиональных военнослужащих (11 сентября 2003 г.) разрешает профессиональным военнослужащим создавать представительные органы по правилам, предусмотренным Министерством обороны, а также учреждает консультативный совет (Совет старших офицеров корпуса профессиональных военнослужащих).

Венгрия

После внесения поправки 1989 г. в Конституцию Венгрии, которая предусматривает право свободы объединений для военнослужащих, в 1991 г. был создан Союз защиты интересов военнослужащих в составе 56 индивидуальных членов и семи союзов местного уровня.

В 1995 был создан Профсоюз военнослужащих, объединяющий отдельных военнослужащих. В настоящее время он насчитывает более 10 000 членов.

Закон запрещает забастовки, но разрешает демонстрации и митинги военнослужащих. В Венгрии создан форум согласования интересов (Форум согласования интересов военнослужащих), который действует в вооруженных силах на уровне Министерства обороны.

Эти нововведения были закреплены в законах о вооруженных силах 1996 и 2003 гг.

Рамка 9.2 - продолжение

Болгария¹⁰³

Лига офицеров Болгарии им. Раковского существует как независимая профессиональная организация военнослужащих действительной службы, военнослужащих запаса и их семей. Лига образована в 1991 г. и в настоящее время насчитывает 10 000 членов из числа офицеров вооруженных сил и Министерства внутренних дел.

Ее основные задачи – защита профессиональных и социальных интересов своих членов, а также перевод вооруженных сил на профессиональную основу. Лига проявляет особую активность в продвижении идеи реформы законодательства в сторону более интенсивного использования гражданских служащих в ВС, а также активно поддерживает вступление Болгарии в НАТО и ЕС.

Лига сотрудничает с Министерством обороны и в 2002 г. подписала с ним официальное соглашение о сотрудничестве.

Эти союзы военнослужащих полностью самостоятельны и подотчетны своим членам, а потому имеют полное право выступать от их имени. Министерства обороны соответствующих стран могут признавать их в качестве полномочных партнеров по переговорам, а некоторые из них (например, в Германии) охватывают значительную долю всех военнослужащих, отвечающих критериям членства в таких союзах. На практике они могут действовать совершенно обособленно от основных направлений профсоюзного движения, например, отказавшись от участия в федерациях профсоюзов.

Несмотря на свободу объединений, закон может запрещать военнослужащим участие в любых формах производственных акций, особенно в забастовках. Однако следует отметить, что даже если союзу военнослужащих запрещено участвовать в забастовках или он добровольно берет на себя такое обязательство, это не может помешать другому профсоюзу организовать вторичную акцию в его поддержку.

Наконец, в более редких случаях и в немногих странах (например, в Нидерландах) профсоюз военнослужащих может быть связан с другими профсоюзами через федерацию профсоюзов. Хотя такие схемы явно чреваты возможностью внешнего влияния и возникновением воинственных забастовочных настроений, важно отметить, что опыт Нидерландов свидетельствует о способности таких союзов к самоограничению: например, они ни разу не прибегали к забастовкам.

Примеры передового опыта и рекомендации

В своей Рекомендации 1572 (2002 г.) Парламентская ассамблея Совета Европы предложила Комитету министров обратиться с призывом к правительствам государств-участников разрешить военнослужащим и сотрудникам вооруженных сил создавать представительные объединения (с правом вести переговоры по вопросам оплаты и условий труда), снять ограничения на их право на свободу объединений, разрешить их членство в легальных политических партиях, а также включить все соответствующие права в военные уставы.

Согласно Рекомендации ПАСЕ 1572, в отношении профессиональных военнослужащих свобода объединений означает следующие права: право на объединения (включая право на ведение переговоров о заработной плате и об условиях занятости) и право на членство в легальных политических партиях. Предполагается, что в

¹⁰³ Неопубликованный доклад Лиги офицеров Болгарии им. Раковского на встрече в формате круглого стола по вопросам союзов военнослужащих, организованной БДИПЧ ОБСЕ и ЕВРОМИЛ в октябре 2006 г. в Бухаресте.

ситуациях, когда вооруженные силы не заняты выполнением боевых задач, военнослужащим следует предоставить полное право создавать специальные объединения, предназначенные для защиты их интересов в рамках демократических институтов, вступать в такие объединения, а также активно участвовать в их деятельности параллельно с выполнением своих обычных служебных обязанностей¹⁰⁴. ПАСЕ подтвердила эту мысль и в Рекомендации 1742 (2006 г.), в которой содержится также призыв к государствам-участникам разрешить военнослужащим вступать в представительные профессиональные объединения или *профсоюзы*, наделенные правом проводить переговоры, а также формировать консультативные органы для таких объединений, представляющих все категории военнослужащих.

Рекомендации

- Государствам следует разрешить всем военнослужащим вступать в профессиональные объединения или профсоюзы, представляющие их интересы;
- Таким объединениям или союзам следует предоставить право участвовать в качестве консультативного органа в процессе обсуждения условий военной службы;
- Следует запретить применение дисциплинарных мер против отдельных военнослужащих за участие в деятельности таких профессиональных объединений или профсоюзов, или преследование таких лиц;
- Следует обеспечить, чтобы любые ограничения свободы объединений (например, в отношении коллективных трудовых споров) были предусмотрены законом и соразмерны с законными интересами государства, признанными международными договорами в области прав человека, а также не имели признаков дискриминации.

104 Из 46 государств, присоединившихся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, лишь Испания официально заявила оговорку к статье 11.

Глава 10

Отказ от воинского призыва и несения военной службы по религиозным и иным убеждениям

В настоящей главе представлен ряд законов, регламентирующих документов, а также примеры передового опыта различных стран по вопросам призыва на военную службу и права на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям. Во многих странах подходы к решению этих проблем в значительной степени расходятся. Некоторые страны приняли полноценные законы, гарантирующие право на отказ от военной службы по убеждениям без применения каких-либо мер наказания; в других странах лицам, отказывающимся от военной службы по подобным мотивам, все еще приходится сталкиваться с суровым обращением; тогда как в некоторых странах (составляющих меньшинство) право на такой отказ не предусмотрено вообще.

Отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям – это проблема, которая характерна главным образом (но не исключительно) для государств с обязательной воинской повинностью. Структурно настоящая глава строится следующим образом. Вначале идет описание общих проблем, связанных с отказом от военной службы по убеждениям. Затем речь идет о фактах, свидетельствующих о росте признания международными организациями (особенно ООН и Советом Европы) права на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям, а также о соответствующих положениях конституций. Последующие разделы анализируют ситуацию в различных странах с точки зрения того, какие причины для отказа от военной службы по убеждениям признаются законными, предусматриваются ли в этих странах какие-либо виды альтернативной службы, а также признают ли они право на избирательный отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям.

1. Рассматриваемые вопросы

Многие люди из религиозных, философских или этических убеждений отказываются от применения силы или от лишения жизни других людей насильственным путем, независимо от того, как это будет делаться: ими лично или государственными органами от их имени. Исторически, подобные убеждения связывают с такими религиозными группами как квакеры («Общество друзей») или «Свидетели Иеговы», однако они характерны не только для этих групп. В демократическом обществе люди, придерживающиеся убеждений пацифизма или неприменения насилия, вправе иметь такие убеждения и распространять их, а также настаивать на их внедрении в политику государства, например, путем применения мирной дипломатии вместо вооруженной интервенции. Кроме того, право на такие действия предусмотрено в гарантиях свободы мысли, совести, религии и убеждений, установленных международными договорами в области прав человека (последние более подробно обсуждаются в главе 11 «Религия в вооруженных силах»).

Вопрос об отказе от военной службы по религиозным или иным убеждениям несколько уже, чем вышеупомянутые вопросы, и носит личный характер: здесь речь идет о свободе отдельного человека отказаться от военной службы или от участия в боевых действиях в соответствии со своими убеждениями. Естественно, в государствах, вооруженные силы которых формируются исключительно на добровольной основе, человеку с такими убеждениями легко поступить согласно собственной совести: для этого ему нужно просто отказаться от вербовки. В связи с этим важно упомянуть о явно обозначившейся в Европе тенденции к профессионализации вооруженных сил: государства стремятся отказаться от всеобщей воинской повинности, а там, где она еще сохраняется, происходит сокращение обязательного срока военной службы. В 2005 г. Европейский совет квакеров отметил, что за предшествующее десятилетие 10 европейских стран отказались от военного призыва, хотя в 29 государствах Европы законы о всеобщей воинской повинности еще оставались в силе¹⁰⁵. Отход от системы воинской повинности означает, что лица, не согласные поступать на военную службу по религиозным или иным мотивам, с меньшей вероятностью будут невольно оказываться в ситуации конфликта между собственной совестью и воинским долгом.

Вместе с тем, вопрос об отказе от военной службы по религиозным или иным убеждениям стоит не только в странах с вооруженными силами, формируемыми по призыву, поскольку отказ от несения службы по таким мотивам может произойти в любой момент и после зачисления добровольца в вооруженные силы, особенно если его (или ее) религиозные или иные убеждения претерпевают изменения. Кроме того, человек, который в принципе не имеет возражений против применения силы или против необходимости отнимать чужую жизнь, может, тем не менее, по убеждениям совести отказаться от участия в какой-либо военной кампании, которую считает, к примеру, аморальной или проводящейся в нарушение международного права. Иногда такой отказ называют «избирательным отказом от военной службы по религиозным или иным убеждениям»; этот вопрос обсуждается ниже в настоящей главе.

Все эти ситуации объединяют общие проблемы. С одной стороны, необходимо обеспечить эффективные гарантии того, что людей не будут вынуждать поступать против собственных глубочайших убеждений, а с другой – государственные органы должны иметь возможность удостовериться, что отказ действительно соответствует религиозным или иным убеждениям заявителя, а не является попыткой уклониться от выполнения конституционного долга. Проблема оценки подлинности убеждений характерна отнюдь не только для случаев отказа от военной службы по мотивам совести или религии; кроме того, она не относится к числу неразрешимых. Она возникает и во многих других ситуациях, в которых закон предусматривает свободу действий в соответствии с религиозными убеждениями¹⁰⁶. Государство может или принять заявление об отказе от военной службы по убеждению на веру (особенно в ситуациях, где нет или не видно какой-либо выгоды от притворных заявлений такого рода), или, как многие государства и поступают, предусмотреть формальную процедуру для проверки искренности данного лица какой-либо комиссией экспертов.

105 «The Right to Conscientious Objection in Europe: A Review of the Current Situation» [Право на отказ от военной службы по религиозным и иным убеждениям в Европе: обзор текущей ситуации], Брюссель, Европейский совет квакеров, 2005 г., с. 4.

106 Р. Ахдар, И. Ли, «Religious Freedom in the Liberal State» [Свобода религии в либеральном государстве], Оксфорд, Оксфорд Юниверсити Пресс, 2005 г., гл. 6.

Государства, признающие право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям, обычно предусматривают альтернативную или заменяющую службу, на которой призывники выполняют не связанные с вооруженными силами работы в интересах других государственных ведомств, как, например, служба здравоохранения, социального обеспечения или народного образования. Вместе с тем, могут возникнуть вопросы о сопоставимости альтернативной службы и службы в вооруженных силах. Очевидно, что если первая будет рассматриваться как значительно менее обременительная, чем вторая, то это послужит стимулом для фальшивых отказов от военной службы по религиозным или иным убеждениям. С другой стороны, если альтернативная служба окажется значительно более обременительной, то ее можно рассматривать как одну из форм наказания или устрашения лиц, отказывающихся от военной службы по мотивам религии или убеждений. Кроме того, произвести строгое сопоставление между военной и альтернативной службой может быть затруднительно из-за таких особенностей жизни призывника, которые в гражданской жизни отсутствуют (например, необходимость жить в казарме, принимать участие в военных учениях или даже в боевых действиях).

Остается также ряд вопросов в отношении признания права на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям на практике. Они перечислены в недавнем отчете Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и касаются следующих моментов:

«основания, по которым может быть предоставлено освобождение от военной службы по религиозным или иным убеждениям, а также порядок получения такого освобождения; предоставление, срок и условия прохождения альтернативной службы, а также права тех, кто возражает против прохождения альтернативной службы; предоставляются ли проходящим альтернативную службу те же права и социальные льготы, что и военнослужащим; продолжительность и условия альтернативной службы; возможно ли многократное наказание за не прохождение военной службы ..., отсутствие независимой процедуры принятия решений, несоразмерно длительный срок альтернативной службы, а также наличие государств-участников, в которых признание права на отказ от военной службы по религиозно-этическим мотивам носит дискриминационный характер: например, освобождение от службы предоставляется лишь представителям религиозных групп и не предоставляется остальным»¹⁰⁷.

107 «Civil and Political Rights, Including the Question of Conscientious Objection to Military Service: Analytical report of the Office of the High Commissioner for Human Rights on best practices in relation to conscientious objection to military service» [Гражданские и политические права, включая вопрос об отказе от военной службы по соображениям совести: аналитический доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека о примерах передовой практики в отношении отказов от военной службы по соображениям совести], Экономический и социальный совет ООН, E/CN.4/2006/51, Комиссия по правам человека, 62-я сессия, 27 февраля 2006 г., текст можно найти по адресу: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/62/listdocs.htm>> (под рубрикой «Item 11»).

2. Международные обязательства в области прав человека

Право на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям – пример права человека, которое получило признание в последние пятьдесят лет – в основном, как следствие толкования существующего в рамках международных договоров обязательства по защите права на свободу мысли, совести, религии и убеждений. Комитет ООН по правам человека принял следующее заявление в Замечании общего порядка 22 по поводу МПГПП:

«В Пакте конкретно не говорится о праве на отказ от военной службы по соображениям совести, однако Комитет считает, что такое право вытекает из статьи 18, поскольку обязанности в отношении применения оружия могут находиться в серьезном противоречии со свободой совести и правом исповедовать религию или убеждения».

Несмотря на то, что в тексте ЕКПЧ и МПГПП это право не закреплено, оно предусматривается в принятой позже Хартии Основных прав Европейского Союза¹⁰⁸, статья 10.2 которой гласит:

«Право на отказ от военной службы по религиозно-этическим мотивам признается в соответствии с национальным законодательством, регламентирующим его осуществление».

В 2006 году Парламентская ассамблея Совета Европы подтвердила значение права на отказ от военной службы по религиозно-этическим мотивам, которое она определила «как существенный компонент права на свободу мысли, совести, религии и убеждений, гарантированного Всеобщей декларацией прав человека и Европейской конвенцией о правах человека». Парламентская ассамблея обратилась с просьбой к Совету Министров о включении права на отказ от военной службы по религиозно-этическим мотивам в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод посредством принятия дополнительного протокола с дополнениями к статье 4.3.b и статье 9.

108 «Charter of Fundamental Rights of the European Union» [Хартия основных прав Европейского Союза], «Official Journal of the European Communities» [Официальный журнал Европейских Сообществ], 2000/С 364/01, 18 декабря 2000 г.

Рамка 10.1

Отказ от воинского призыва и несения военной службы по религиозным и иным убеждениям: основные мероприятия Организации Объединенных Наций¹⁰⁹

| | |
|---------|---|
| 1984 г. | Отчет двух специальных докладчиков Подкомиссии ООН по развитию и защите прав человека, который содержит рекомендацию государствам признать это право в своем законодательстве ¹¹⁰ . |
| 1987 г. | Комиссия по правам человека приняла Резолюцию 1987/46, в которой призвала государства признать, что отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям следует рассматривать в качестве законного осуществления права на свободу мысли, совести, религии и убеждений. |
| 1989 г. | Комиссия приняла Резолюцию 1989/59 с призывом к государствам принять законодательство, предусматривающее освобождение от военной службы граждан, которые действительно исповедуют религиозные или иные убеждения, запрещающие им несение военной службы. |
| 1993 г. | В резолюции 1993/84 Комиссия напомнила государствам, в которых существует система обязательной воинской службы, о своей рекомендации ввести различные альтернативные формы службы для лиц, отказывающихся от воинской службы по соображениям совести, и подчеркнула, что «такие альтернативные формы службы должны носить невоенный или гражданский характер, отвечать общественным интересам и не должны носить характер наказания». |
| 1998 г. | В Резолюции 1998/77 Комиссия призвала государства создать независимые и беспристрастные полномочные органы, поручив им определять обоснованность отказа от военной службы по соображениям совести с учетом требования не допускать дискриминации. |

Тенденция в пользу признания права на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям все чаще проявляется в решениях Европейского суда по правам человека и Комиссии по правам человека. Текст Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в прямой форме исключает военную службу из числа видов принудительного труда в смысле статьи 4¹¹¹, а также не содержит ссылки на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям как таковой. В деле, которое Европейский суд по правам человека рассматривал в отношении Германии в 1966 г., он установил, что лица, отказывающиеся от

109 «Civil and Political Rights», указ. соч., примечание 107.

110 В следующих случаях:

(а) право лиц, которые на основании глубоких убеждений, вытекающих из религиозных, этических, моральных, гуманитарных или аналогичных соображений, отказываются проходить военную службу, быть освобожденными от нее и как минимум предоставили право на отказ от военной службы лицам, чья совесть запрещает им принимать участие в прохождении военной службы, связанной с применением оружия, при каких бы то ни было обстоятельствах;

(б) право лица быть освобожденным от службы в вооруженных силах, которые, по мнению этого лица, отказывающегося от военной службы, могут быть использованы для насаждения апартеида, в действиях, равносильных или аналогичных геноциду, и для незаконной оккупации иностранной территории; [или] ... которые, по мнению лица, отказывающегося от военной службы, совершают или могут совершить грубые нарушения прав человека ... [или] могут прибегнуть к применению оружия массового уничтожения или оружия, которое поставлено вне закона международным правом, или к использованию средств и методов, которые вызывают ненужные страдания».

А. Эйде, С.Л.С. Мубанга-Чипойя, «Conscientious Objection to Military Service, Study for the 36th Session of United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights» [Отказ от военной службы по убеждениям совести, Исследование, подготовленное для 36-й сессии Подкомиссии ООН по развитию и защите прав человека], Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 1983 г., гл. III, разд. В, п. 153.

111 Статья 4 ЕКПЧ:

«2 Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.

3 Для целей настоящей статьи термин «принудительный или обязательный труд» не включает в себя: ...

б) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомерно признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;...

д) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей».

Рамка 10.2

Резолюция Комиссии по правам человека 1998/77¹¹²

2. [Комиссия] *приветствует* то обстоятельство, что некоторые государства признают заявления об отказе от несения военной службы по соображениям совести в качестве достаточного основания без какой-либо проверки;
3. *Призывает* государства, которые не имеют такой системы, создать независимые и беспристрастные полномочные органы, поручив им определять обоснованность отказа от несения военной службы по соображениям совести в каждом конкретном случае с учетом требования не допускать дискриминации между лицами, отказывающимися от несения военной службы по соображениям совести, на основании характера их конкретных убеждений;
4. *Напоминает* государствам с системой обязательной военной службы... о своей рекомендации ввести для лиц, отказывающихся от несения военной службы по соображениям совести, различные формы альтернативной службы, которые были бы совместимы с соображениями совести, служащими поводом для отказа, носили бы нестроевой или гражданский характер, отвечали бы общественным интересам и не носили бы характера наказания; ...
6. *Вновь подтверждает*, что государства в своем законодательстве и на практике не должны допускать дискриминации лиц, отказывающихся от несения военной службы по соображениям совести, в вопросах условий их службы или в каких-либо экономических, социальных, культурных, гражданских или политических правах.

несения военной службы по религиозным или иным убеждениям, не имеют права на освобождение от военной службы, но что каждое государство-участник может принять решение о предоставлении или не предоставлении такого права¹¹³. Лицам, отказывающимся от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям, может быть вменено в обязанность прохождения гражданской службы вместо обязательной военной службы, причем они не имеют права на освобождение от гражданской службы, предписанной им в качестве замены.

Однако решения, принятые позже, уточнили это положение в ряде важных аспектов. Суд установил, что, хотя статья 9 (о защите свободы мысли, совести, религии и убеждений) не предусматривает права на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям как таковой, она, тем не менее, распространяется и на это право. Это означает, что государства, признающие право на отказ от несения военной службы по религиозным или иным убеждениям, должны обеспечить его реализацию без применения дискриминации. Статья 14 Конвенции запрещает дискриминацию в отношении предусмотренных Конвенцией прав по любым признакам, таким, как признаки пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, этнического или социального происхождения, связи с каким-либо из национальных меньшинств, имущественного состояния, сословия или иного статуса. Следовательно, установление, при отсутствии объективного обоснования, завышенного срока альтернативной службы по сравнению со сроком военной службы

112 Принято на 58-м заседании Комиссии по правам человека, 22 апреля 1998 г.

113 Дело «Grandrath v. Federal Republic of Germany» [Грандрат против Федеративной Республики Германия], Европейская комиссия по правам человека, 23 апреля 1965 г., «Yearbook of the European Convention on Human Rights» [Ежегодник Европейской конвенции по правам человека], том 10, 1967 г., с. 626.

может составлять нарушение статьи 14¹¹⁴. Кроме того, в одном случае многократное наказание призывника, который отказывался носить военную форму по религиозным мотивам, оказалось столь жестоким, что подпало под определение унижающего человеческого достоинства обращения в смысле статьи 3 Конвенции¹¹⁵.

Институты Совета Европы приняли многочисленные меры для признания права на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям¹¹⁶. Парламентская Ассамблея издала по этому вопросу целую серию резолюций в период с 1967 г. по 2006 г.¹¹⁷, а Комитет министров Совета Европы принял важную рекомендацию в 1987 г. В этой рекомендации он поддержал право лиц, отказывающихся от несения военной службы по религиозно-этическим мотивам, на освобождение от военной службы и поддержал введение альтернативной службы. Комитет обратился к ряду государств с призывом учесть в своем законодательстве и юридической практике право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям¹¹⁸. Рекомендация выдвигает определенные минимальные базовые принципы, на которые следует ориентироваться государствам при реализации этого права¹¹⁹. Кроме того, Комитет министров призвал прилагать «непрерывные усилия» для выполнения данной рекомендации¹²⁰.

Рамка 10.3

Комитет министров Совета Европы, 1987 г.

- Заявителям необходимо предоставить соответствующие надлежащие правовые гарантии, включая право на предварительное получение информации об их правах.
- Заявления могут быть поданы во время прохождения военной службы, а также во время военной подготовки после прохождения начальной военной службы.
- Альтернативная служба не должна носить характер наказания.
- Альтернативная служба (в обоснованных пределах) должна быть сопоставима по сроку с военной службой¹²¹.

114 Дело «Autio v. Finland» [Аутио против Финляндии], Европейская комиссия по правам человека, 6 декабря 1991 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 72, 1991 г., с. 245; Дело «Julin v. Finland» [Иулин против Финляндии], Европейская комиссия по правам человека, 6 декабря 1991 г. (не опубликовано); Дело «Raninen v. Finland» [Ранинен против Финляндии], Европейская комиссия по правам человека, 7 марта 1996 г., «Reports of Judgments and Decisions» [Отчеты о постановлениях и решениях], том 8, 1997 г., сс. 2821-2822, п. 55.

115 Дело «Ülke v. Turkey» [Ульке против Турции], Европейский суд по правам человека, 24 января 2006 г. (не опубликовано).

116 Информация этого параграфа почерпнута из доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «Гражданские и политические права, включая вопрос об отказе от военной службы по соображениям совести», UN Doc. E/CN.4/2004/55, 16 февраля 2004 г.

117 В 1967 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла свои первые резолюции (№ 337 и № 478) в поддержку права на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям. Впоследствии в 1977 г. была принята Рекомендация № 816, подтверждающая право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям. См. также Рекомендацию ПАСЕ № 1518, «Об осуществлении права на отказ от военной службы по убеждению в государствах-членах Совета Европы», 23 мая 2001 г.

118 Комитет министров Совета Европы, Рекомендация № R (87) 8 Комитета министров государствам-членам «Об отказе от обязательной военной службы на основании убеждений», 9 апреля 1987 г.

119 Там же, п. 10.

120 Решение об ответе Комитета министров, принятое на 785-м совещании заместителей министров (26-27 февраля 2002 г.), Doc. 9379, 1 марта 2002 г.

121 Совет Европы, Рекомендация № R (87) 8 Комитета министров государствам-членам «Об отказе от обязательной военной службы на основании убеждений», статья В8, принята 9 апреля 1987 г. на 406-м совещании заместителей министров.

Что касается Европейского Союза, то резолюция Европарламента 1983 г. отмечает, что «защита свободы совести подразумевает право на отказ от несения службы в вооруженных силах и на уход с такой службы по соображениям совести» (п. 2), а также указывает, что «никакой суд или комиссия не могут постигнуть совесть отдельного человека и что поэтому заявления с изложением личных мотивов в подавляющем большинстве случаев должно быть достаточно для получения статуса лица, отказывающегося от военной службы по соображениям совести» (п. 3)¹²².

ОБСЕ переняла эстафету у Организации Объединенных Наций, подчеркнув, что государствам-участникам следует принять во внимание резолюцию Комиссии ООН по правам человека о том, что каждый имеет право отказываться от военной службы по убеждениям совести¹²³. Копенгагенское совещание также заявило, что государствам-участникам с обязательной воинской повинностью следует подумать о введении различных форм альтернативной службы для лиц, отказывающихся от военной службы по убеждениям совести¹²⁴. «Кодекс поведения...» ОБСЕ (см. главу 4, «Обязательства ОБСЕ») ссылается на эти обязательства в пп. 27 и 28:

«27. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы набор или призыв личного состава на службу в его военных и военизированных силах и силах безопасности осуществлялся в соответствии с его правовыми и иными обязательствами в отношении прав человека и основных свобод.

28. Государства-участники будут отражать в своих законах или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил. Они рассмотрят вопрос о введении практики освобождения от военной службы или прохождения альтернативной службы».

Признание в конституциях и законодательстве

Как указано в главе 6, конституции ряда государств-участников ОБСЕ признают право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям. Однако важно, чтобы порядок осуществления этого права был предусмотрен и в законодательстве. По этому поводу Управление Верховного комиссара ООН по правам человека заявило:

«Юридическое признание права на отказ от военной службы по убеждениям совести или права на альтернативную службу без принятия положений по его реализации может привести к юридической неопределенности и препятствовать осуществлению этих прав, сделав их практическое осуществление затруднительным, хотя и необязательно невозможным»¹²⁵.

122 Парламент Европы, «Resolution on conscientious objection» [Резолюция об отказе от обязательной военной службы на основании убеждений], «Official Journal of the European Communities» [Официальный журнал Европейских Сообществ], С 068, 14 марта 1983 г., с. 14; см. также Парламент Европы, «Resolution on conscientious objection and alternative civilian service» [Резолюция об отказе от обязательной военной службы на основе убеждений и об альтернативной гражданской службе], «Official Journal of the European Communities» [Официальный журнал Европейских Сообществ], С 291, 20 ноября 1989 г., с. 122.

123 Копенгаген 1990 г., п. 18.1.

124 Там же, п. 18.4. Подтверждено на Будапештском совещании 1994 г. (Решения: IV. «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности»).

125 «Civil and Political Rights», указ. соч., примечание 107, п. 22.

Рамка 10.4

Положения конституций, касающиеся права на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям

| | | |
|----------------------|--|---------------|
| Хорватия | Допускается выражение совести для тех граждан, которые из-за своих религиозных или моральных убеждений не могут участвовать в несении службы в Вооруженных Силах. Эти лица обязаны выполнять другие заменяющие обязанности, предусмотренные законом. | Статья 47.2 |
| Эстония | Лицо, которое по религиозным или нравственным соображениям отказывается от службы в Силах обороны, обязано в установленном порядке пройти альтернативную службу. | Статья 124.2 |
| Финляндия | Предписания о праве на основе убеждений освободиться от участия в военной обороне страны устанавливаются законом. | Статья 127.2 |
| Германия | Лица, отказывающиеся нести военную службу с оружием по мотивам вероисповедания, обязаны нести службу, ее заменяющую. Продолжительность заменяющей службы не может превышать срока военной службы. Подробности устанавливаются законом, которым не может быть нарушена свобода вероисповедания; кроме того, должна быть предусмотрена возможность несения заменяющей службы, никак не связанной с Вооруженными силами и частями федеральной пограничной охраны. | Статья 12.a.2 |
| Нидерланды | Освобождение от военной службы по религиозным убеждениям или иным серьезным мотивам допускается в порядке, установленном Актом парламента. | Статья 99 |
| Норвегия | Каждый гражданин государства обязан по общему правилу без различия происхождения и имущественного состояния нести военную службу в течение определенного времени. Применение этого положения и ограничения, которым оно подлежит, определяются законом. | Статья 109.2 |
| Польша | Гражданин, которому религиозные убеждения или исповедуемые моральные принципы не позволяют отбывать военную службу, может быть обязан нести заменяющую службу в соответствии с принципами, определенными в законе. | Статья 85.3 |
| Португалия | Лица, отказывающиеся от несения военной службы по мотивам совести, исполняют альтернативную гражданскую службу, эквивалентную по срокам и тяготам военной службе, связанной с применением оружия. | Статья 276.4 |
| Российская Федерация | Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. | Статья 59.3 |
| Словакия | Никто не может быть принужден к прохождению военной службы, если это противоречит его убеждениям или религии. Подробности устанавливаются законом. | Статья 25.2 |
| Словения | Гражданам, которые в силу своих религиозных, философских или гуманистических убеждений не готовы выполнять воинскую обязанность, должна быть предоставлена возможность участвовать в обороне государства иным образом. | Статья 123.2 |
| Испания | Закон определяет воинские обязанности испанцев и регулирует, с соблюдением соответствующих гарантий, право на освобождение от обязательного несения военной службы по убеждениям или вероисповеданию, а также по другим причинам, и может устанавливать замену его альтернативной гражданской службой. | Статья 30.2 |

3. Подходы

Этот раздел рассматривает различные подходы государств-участников ОБСЕ к обсуждаемым проблемам, а также соответствующие международные обязательства, касающиеся следующих вопросов: причины отказа от военной службы по религиозным или иным убеждениям; наличие в стране альтернативной службы; положение профессионального личного состава регулярных вооруженных сил; проблема избирательного отказа от военной службы по религиозным или иным убеждениям; а также процедурные аспекты проверки искренности отказа от военной службы по мотивам религиозных или иных убеждений.

Причины отказа от военной службы по религиозным или иным убеждениям

Верования некоторых религиозных групп (например, свидетелей Иеговы или квакеров) запрещают своим последователям службу в вооруженных силах. Однако отказ от военной службы по убеждениям возможен не только по религиозным причинам. Резолюция Комиссии ООН по правам человека 1998/77 гласит, что «отказ от несения военной службы по соображениям совести проистекает из принципов и соображений совести, в том числе из глубоких убеждений, связанных с религиозными, этическими, гуманитарными или аналогичными мотивами», и призывает государства «не допускать дискриминации между лицами, отказывающимися от несения военной службы по соображениям совести, на основании характера их конкретных убеждений».

В отчете Комиссии по правам человека 2001 г. специальный докладчик ООН по свободе религии или вероисповедания заявил:

«Речь прежде всего идет о политике, законодательстве и практике государств, допускающих проявления дискриминации и нетерпимости, и даже о равнодушии государственных институтов к интересам меньшинств - как тех, которые относятся к «мировым религиям», так и общин, исповедующих другие религии или убеждения. Эти меньшинства в первую очередь страдают от... непризнания отказа от военной службы по соображениям совести, отсутствия альтернативной гражданской службы, гражданской службы, имеющей характер наказания в силу ее продолжительности, в особенности применительно к Свидетелям Иеговы и другим общинам, исповедующим религию или убеждения...»¹²⁶.

Рамка 10.5

Признание оснований для отказа от военной службы по религиозным или иным убеждениям

| Основания | Религиозные убеждения | Этико-философские убеждения | Эмоциональное отношение | Иное |
|-----------|---|--|---|--|
| Страны | Австрия, Беларусь, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Грузия, Германия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Швеция, Швейцария, Украина, США | Австрия, Бельгия, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Грузия, Германия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Португалия, Сербия и Черногория, Швеция, Швейцария, США | Австрия, Дания, Грузия, Германия, Норвегия, Португалия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Швеция | Канада, Эстония, Германия, Российская Федерация, США |

Примечания:

Государства-участники, не ответившие на этот вопрос: Босния и Герцеговина, Словения, Соединенное Королевство. В Бельгии действие соответствующих положений было приостановлено одновременно с действием юридических положений об обязательном призыве на военную службу (начиная с 1992 г.).

Таким образом, многие европейские страны признают как религиозные, так и нерелигиозные основания для отказа от военной службы по соображениям совести. В США, где первоначально признавались лишь религиозные основания, эти положения были расширены посредством юридического толкования и в настоящее время включают право и на другие возражения по этическим и философским мотивам (см. рамку 10.6 внизу).

¹²⁶ «Civil and Political Rights, Including Intolerance» [Гражданские и политические права, включая нетерпимость], доклад г-на Абдельфаттах Амора, специального докладчика ООН, в соответствии с Резолюцией Комиссии по правам человека 2000/33, Экономический и социальный совет ООН, Комиссии по правам человека, пятьдесят седьмая сессия, 13 февраля 2001 г., E/CN.4/2001/63, п. 182.

Рамка 10.6

Верховный суд США и проблема отказа от военной службы по религиозным или иным убеждениям

- Дело «United States v. Seeger» [Соединенные Штаты Америки против Сигера], Верховный суд США, 8 марта 1965 г., «United States Reports» [Сборник решений Верховного суда США], т. 380, 1965 г., сс. 163, 166 (распространение применения закона о праве на отказ от военной службы по религиозным убеждениям и на лиц, имеющих такие светские убеждения, которые «являются искренними и существенными [и занимают] в жизни их носителей место, сравнимое с тем, [которое занимает в жизни религиозных людей] традиционная вера в Бога»);
- Дело «Welsh v. United States» [Уэлш против Соединенных Штатов Америки], Верховный суд США, 15 июня 1970 г., «United States Reports» [Сборник решений Верховного суда США], т. 398, 1970 г., с. 333 (разнообразие мнений) (статус отказника по мотивам совести распространяется на всех, чья совесть под влиянием глубоких моральных, этических или религиозных убеждений «будет причинять им непрерывные страдания, если они позволят себе стать орудием войны»).

Альтернативная (заменяющая) служба

Как видно из вышесказанного, за признание права на альтернативную службу выступает ряд международных институтов, включая Комиссию ООН по правам человека и Парламентскую Ассамблею Совета Европы. Рамка 10.7 представляет некоторые из множества учреждений, в которых можно проходить альтернативную службу в отдельных государствах-участниках ОБСЕ.

Рамка 10.7

Примеры организаций и учреждений, в которых можно проходить альтернативную службу¹²⁷

| Страна | Учреждение |
|-----------|--|
| Австрия | Больницы; спасательные службы; учреждения по оказанию социальной помощи и помощи инвалидам; учреждения гериатрии; учреждения по работе с наркоманами в тюрьмах; службы для беженцев и лиц, ищущих убежища; организации гражданской обороны и по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях; организации по обслуживанию мемориалов (особенно, жертвам нацизма); учреждения по обеспечению общественной безопасности и безопасности дорожного движения, защите окружающей среды; а также организации, работающие в области молодежных движений. |
| Хорватия | Школы, университеты, больницы, уход за детьми, и т.д., а также любые виды некоммерческих организаций. |
| Эстония | Указанные государственными органами структурные подразделения, которые находятся в ведении Министерства внутренних дел или Министерства социального обеспечения, работа в которых связана с участием в спасательных операциях, в оказании социальной помощи, или в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (Закон о службе сил обороны). |
| Финляндия | Военная служба, не связанная с применением оружия, в войсковых подразделениях или в подразделениях альтернативной гражданской невоенной службы вначале в Национальном центре гражданской службы, а затем на гражданских должностях. |
| Германия | Социальные или благотворительные учреждения (например, больницы, дома престарелых, учреждения немецкого Красного Креста, и тому подобные учреждения и агентства). |
| Латвия | Государственные или муниципальные учреждения, государственные или муниципальные компании или государственные организации, действующие в области борьбы с пожарами, поисково-спасательных операций, социальной помощи, медицинской помощи, общественных коммунальных услуг и общественного транспорта, развития государственного или муниципального имущества или территорий, а также таможенного контроля (конкретные учреждения утверждаются кабинетом министров по представлению министра обороны). |

127 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопрос 43.

| <i>Рамка 10.7 - продолжение</i> | |
|---------------------------------|---|
| Российская Федерация | Статья 4 Федерального Закона об альтернативной гражданской службе: (а) в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти; (б) в организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации; (в) в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала. |
| Швейцария | Учреждения здравоохранения, социального обеспечения, сохранения культурного имущества, охраны окружающей среды, лесного хозяйства, сельского хозяйства, развития сотрудничества и гуманитарной помощи, а также по оказанию помощи при катастрофах и чрезвычайных ситуациях. |
| Украина | Предприятия, учреждения или организации, которые находятся в государственной собственности, и чья деятельность направлена на социальную защиту населения, охрану здоровья и охрану окружающей среды. |

Как правило, срок альтернативной службы устанавливается более длительным, чем срок военной службы, с учетом различий в условиях труда и в количестве рабочих часов. В Европе обычное соотношение длительности альтернативной и военной службы составляет примерно 1,5:1; в некоторых государствах, как, например, в Германии (а таких меньшинство), это соотношение составляет 1:1, тогда как в некоторых государствах оно может достигать 2:1. Комитет Совета Европы по социальным правам нашел, что двукратное превышение срока альтернативной службы по сравнению со сроком военной службы «чрезмерно» и представляет собой «несоразмерное ограничение «права работника зарабатывать на жизнь посредством свободно выбранной профессии», а также нарушение статьи 1, параграфа 2 Европейской социальной хартии»¹²⁸.

В случаях, когда разница в продолжительности альтернативной и военной службы несет в себе признаки произвола или просто установлена для того, чтобы отпугнуть желающих проходить альтернативную службу, такие действия могут быть признаны дискриминационными в соответствии с положениями конституции¹²⁹ или законов о правах человека. Замечание общего порядка 22 Комитета ООН по правам человека гласит: «не должно быть никакой дискриминации в отношении таких лиц из-за их отказа нести военную службу»¹³⁰. Комитет рекомендовал государствам-участникам признать право на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям без дискриминации:¹³¹ «отказники по соображениям совести могут делать выбор в пользу гражданской службы, срок которой не является дискриминационным по сравнению с военной службой, в соответствии со статьями 18 и 26 Пакта»¹³². Комитет ООН по правам человека также указал, что любое различие должно определяться «обоснованными или объективными критериями, такими,

128 Дело «Quaker Council for European Affairs v. Greece» [Совет квакеров по европейским делам против Греции], Европейский комитет по социальным правам, 27 апреля 2001 г., «International Human Rights Reports» [Международные доклады по правам человека], том 8, 2001 г., с. 1158.

129 См. решение Конституционного суда Италии (Решение № 470 от 31 июля 1985 г.), в соответствии с которым требование о продолжительности альтернативной службы в 20 месяцев по сравнению с 12 месяцами военной службы является нарушением конституционного принципа равенства всех людей. См. Хозе де Суса е Брито, «Conscientious Objection» [Отказ от обязательной военной службы по убеждениям] в: Т. Линдхольм, У. Коул Дерхем, Б. Тахсиб-Ли, «Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook» [Справочник по содействию свободе религиозных убеждений или верований], Лейден, Мартинус Найхоф Паблишерс/ Брилл Академик Паблишерз, 2004 г.

130 Управление верховного комиссара ООН по правам человека, «Замечание общего порядка № 22: право на свободу мысли, совести, религии и убеждений», 30 июля 1993 г., статья 18, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

131 «Гражданские и политические права», указ. соч., примечание 116, п. 14.

132 Там же, п. 11.

как более тяжелые условия службы или необходимость специальной подготовки, обуславливающими большую продолжительность службы»¹³³.

На пути осуществления права на альтернативную службу могут стоять и другие препятствия. Например, в некоторых странах надзор за прохождением альтернативной службы осуществляют сами вооруженные силы. Таким образом, людям, которые выбирают альтернативную службу из пацифистских убеждений, может оказаться трудно полностью отстраниться от военной жизни. Вдобавок, кроме указанной выше разницы в длительности срока службы, лицам, выбирающим альтернативную службу, может быть отказано в получении эквивалентных экономических или социальных прав по сравнению с теми, кто проходит военную службу. Это также одно из препятствий на пути осуществления права на альтернативную службу.

Рамка 10.8

Порядок подачи заявлений в избранных государствах-участниках, признающих право на альтернативную службу

| Государство-участник | Порядок подачи заявлений на прохождение альтернативной службы |
|----------------------|--|
| Австрия | Согласно Конституции Австрии, гражданская служба является не альтернативой, а заменой военной службы. Однако, человек, не желающий проходить обязательную военную службу, может просто заполнить декларацию, в которой указывается, что вместо этого он желает пройти гражданскую службу. На основе этой декларации Министерство внутренних дел присылает такому лицу уведомление о решении направить его на гражданскую службу. |
| Хорватия | Если поданное на имя официальной комиссии заявление удовлетворяет требованиям закона, то заявитель получает право на прохождение альтернативной службы в одном из утвержденных учреждений (указанных в перечне соответствующих учреждений, определяемом административным актом). |
| Эстония | В заявлении, которое подается на имя учреждения Сил обороны, необходимо указать, что заявитель желает заменить обязательную военную службу альтернативной службой. После этого Силы обороны собирают свидетельские показания в отношении заявителя от него самого, а также от его друзей и родственников. Наводятся справки в месте работы или учебы заявителя, а также в любой религиозной организации, которую он указал. Силы обороны могут вызвать заявителя на собеседование или затребовать от него дополнительную документацию, или, не сделав ни того, ни другого, просто принять решение об удовлетворении его заявления или об отказе его принять. |
| Финляндия | Альтернативные варианты включают гражданскую невоенную службу и военную службу, не связанную с применением оружия. Прохождение гражданской невоенной службы находится в ведении Министерства труда, а военной службы, не связанной с применением оружия – в ведении Министерства обороны. Заявление на прохождение гражданской невоенной службы направляется на имя соответствующего военного учреждения, которое затем пересылает его в Министерство труда. После этого Министерство труда направляет заявителю требование о поступлении на гражданскую невоенную службу. |
| Грузия | Порядок действий предписан Законом об альтернативной невоенной службе. |
| Германия | Лица, подлежащие призыву на военную службу, обязаны подать заявление в управление по отбору и призыву на военную службу с просьбой о признании их отказниками по убеждениям совести. Вместе с заявлением подается написанное от руки резюме и объяснение мотивов отказа от военной службы. Если в приеме их заявления будет отказано, то лица, подлежащие призыву на военную службу, могут оспорить это решение в административном суде Федерального управления гражданской службы. |

133 Дело «Foin v. France» [Фуан против Франции], Комитет по правам человека, 9 ноября 1999 г., Сообщение № 666/1995, «International Human Rights Reports» [Международные доклады по правам человека], том 7, 2000 г., с. 354. См. также дело «Maille v. France» [Мэль против Франции], Комитет по правам человека, 31 июля 2000 г., Сообщение № 689/1996, «International Human Rights Reports» [Международные доклады по правам человека], том 7, 2000 г., с. 947; «Vernier v. France» [Вернье против Франции], Комитет по правам человека, 10 июля 2000 г., Сообщение № 690, и «Nicolas v. France» [Николас против Франции], Комитет по правам человека, 10 июля 2000 г., Сообщение № 691/1996 – оба дела опубликованы в: «International Human Rights Reports» [Международные доклады по правам человека], том 8, 2001 г., с. 26. Сравн. решение, принятое ранее в деле «Järvinen v. Finland» [Ярвинен против Финляндии], Комитет по правам человека, 23 марта 1989 г., Сообщение № 295/1988, «Human Rights Committee Annual Report 1990» [Ежегодный отчет Комитета по правам человека 1990 г.], Приложение IX.L., с. 367.

| <i>Рамка 10.8 - продолжение</i> | |
|---------------------------------|--|
| Латвия | Кандидат, получивший повестку о призыве, должен подать заявление в центр по призыву на военную службу. |
| Литва | Заявитель должен подать заявление в комиссию, в состав которой входят представители НПО, религиозных организаций и образовательных учреждений. |
| Российская Федерация | Порядок подачи заявления о прохождении альтернативной гражданской службы регулируется статьей 11 Федерального закона об альтернативной гражданской службе. В соответствии с этой статьей, граждане вправе подать заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в военный комиссариат, где они состоят на воинском учете, в следующие сроки: до 1 апреля - граждане, которые должны быть призваны на военную службу в октябре - декабре текущего года; до 1 октября - граждане, которые должны быть призваны на военную службу в апреле - июне следующего года. |
| Сербия и Черногория | Заявления подаются в компетентный региональный орган вооруженных сил. |
| Швеция | Для призыва на альтернативную службу применяется тот же порядок действия, что и для призыва на обязательную военную службу. |
| Швейцария | Заявители должны пройти специальную комиссию по проверке искренности их убеждений. |
| Украина | Заявление нужно подавать в специальную комиссию с приложением документов, подтверждающих наличие религиозных убеждений. |

Отказ военнослужащих действительной службы от несения военной службы по убеждениям совести

Тогда как право призывников на отказ от военной службы по убеждениям совести признает большинство государств-участников ОБСЕ, за профессиональными военными такое право признают лишь немногие государства. В своих ответах на вопросы анкеты БДИПЧ-ДКВС о признании такого права за профессиональными военнослужащими сообщили: Беларусь, Германия, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Словакия, Испания, Швейцария и США¹³⁴.

Однако Верховный комиссар ООН по правам человека заявил следующее:

«Применение права на отказ от военной службы по убеждениям совести в отношении лиц, поступивших на военную службу добровольно, основано на той точке зрения, что глубокие убеждения человека могут претерпевать изменения, и что у лиц, находящихся в вооруженных силах добровольно, может со временем выработаться убеждение о неприемлемости ношения оружия»¹³⁵.

В апреле 2006 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы обратилась к государствам-членам с призывом

«закрепить в своем законодательстве право на регистрацию в качестве лица, отказывающегося от военной службы по религиозным или иным убеждениям, в любое время, а именно до, в ходе или после прохождения военной службы, а также право кадровых военных на отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям»¹³⁶.

134 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 37.

135 «Civil and Political Rights», указ. соч., примечание 107, п. 26.

136 Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1742 (2006), «Human rights of members of the armed forces» [Права человека военнослужащих], текст утвержден Ассамблеей 11 апреля 2006 г. (11-е заседание).

Избирательный отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям

Еще одну проблему представляет так называемый избирательный отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям, т.е. отказ по убеждениям совести не от военной службы как таковой, а от участия в какой-либо конкретной военной кампании. Такие отказы по убеждениям совести имеют множество исторических примеров (от отказа Генри Дэвида Торо платить налоги в 1846 году в период войны между США и Мексикой¹³⁷ до отказа некоторых военнослужащих участвовать во второй войне в Персидском заливе¹³⁸) и часто связаны с Теорией справедливой войны. Эта проблема особенно актуальна для профессиональных военных и резервистов.

С избирательным отказом от военной службы по религиозным или иным убеждениям связаны две проблемы. Во-первых, поскольку такой отказник не возражает против участия в боевых действиях в других конфликтах, то искренность его (ее) отказа можно поставить под сомнение. Во-вторых, мотивацией отказа могут быть не убеждения совести, а политические пристрастия. Хотя военнослужащего, делающего заявление об избирательном отказе, теоретически (из соображений эффективности его использования) можно направить для выполнения других задач, на практике итогом такого заявления (как и в случае с отказом по мотивам совести со стороны добровольца действительной службы, убеждения которого изменились уже после зачисления на военную службу) будет, скорее всего, увольнение из вооруженных сил с утратой всех льгот.

Лишь немногие государства предусматривают освобождение от военной службы по мотивам избирательного отказа. По мнению Верховного суда США, положения конституции в отношении защиты свободы религии всего лишь предоставляют гарантию общего права на такую свободу¹³⁹. С другой стороны, в 2005 г. Федеральный административный суд Германии установил, что право на свободу совести можно применить и к военному инженеру-программисту, который отказался работать над созданием компьютерной программы по мотивам убеждений совести, так как считал войну в Ираке несправедливой и противозаконной¹⁴⁰.

Рамка 10.9

Избирательный отказ от военной службы по религиозным или иным убеждениям¹⁴¹

| Страны, признающие избирательный отказ | Страны, не признающие избирательный отказ |
|---|---|
| Австрия, Беларусь, Бельгия, Канада, Дания, Грузия, Германия, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, Швеция, Швейцария | Хорватия, Чешская Республика, Финляндия, Ирландия, Литва, США |

137 Г.Д. Торо, «On Civil Disobedience» [О гражданском неповиновении], Чикаго, Чарльз Х. Керр, 1989 г.

138 «Jail for Iraq refusal RAF doctor» [Тюремное заключение за отказ врача ВВС Великобритании воевать в Ираке], Новости Би-Би-Си, 13 апреля 2006 г., <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4905672.stm>>.

139 Дело «Gillette v. United States» [Жилетт против Соединенных Штатов Америки], Верховный суд США, 8 марта 1971 г., «United States Reports» [Отчеты Верховного суда США], том 401, 1974 г., с. 437.

140 Федеральный административный суд Германии, Отдел вооруженных сил, 21 июня 2005 г., Решение № 12 от 2004 г., дело № WD 12.04 (см. М. Боландер, «Superior Orders, Unjust War and the Soldier's Conscience» [Приказы вышестоящих командиров, несправедливая война и совесть солдата], в: «Inter Alia» [В числе прочего], том 4, 2005 г., сс. 17-19).

141 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопрос 35; государства-участники, не ответившие на этот вопрос: Босния и Герцеговина, Эстония, Латвия, Словения, Украина, Соединенное Королевство.

Методы проверки искренности заявлений об отказе от военной службы по религиозным или иным убеждениям

На практике выбор таких методов весьма широк. В одних странах этим вопросом занимаются преимущественно гражданские комиссии, в других – военные, а третьи предпочли промежуточный вариант. В качестве примера страны с гражданскими комиссиями можно привести Хорватию, где в состав Комиссии по гражданской службе входит представитель Министерства обороны, представитель Министерства юстиции, администрации и местного самоуправления, а также Министерства здравоохранения и социального обеспечения. В Греции действует промежуточная система, в рамках которой смешанная комиссия, включающая гражданских и военных представителей, выдает рекомендации для Министерства обороны (если Министерство обороны отвергает данное заявление, то военнослужащий имеет право обратиться в суд). С другой стороны, в США военный следователь готовит отчет для военного руководства с соблюдением процессуальных гарантий для заявителя, таких, как возможность иметь адвоката и представлять опровергающие доказательства¹⁴².

Рамка 10.10

Органы, проверяющие искренность отказов от военной службы по убеждениям совести¹⁴³

| Орган или ведомство | Вооруженные силы | Суд | Комиссия |
|---------------------|---|---|---|
| Страны | Чешская Республика, Дания, Норвегия, Российская Федерация, Сербия и Черногория, США | Беларусь, Финляндия, Германия, Российская Федерация | Беларусь, Бельгия, Хорватия, Чешская Республика, Грузия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Швейцария, Украина, США |

Резолюция Комиссии ООН по правам человека 1998/77 призывает государства, которые не признают обоснованность заявлений об отказе от несения военной службы по соображениям совести без предварительной проверки, создать независимые и беспристрастные полномочные органы, поручив им определять обоснованность отказа от несения военной службы по соображениям совести в каждом конкретном случае. Сходным образом, Рекомендация Совета Европы 1518 (2001) гласит: «Порядок изучения заявлений должен включать все необходимые гарантии беспристрастного рассмотрения. Заявитель должен иметь право обжаловать решение первой инстанции. Апелляционная инстанция должна быть отделена от военной администрации, а ее состав должен обеспечивать ее независимость»¹⁴⁴.

4. Примеры передового опыта и рекомендации¹⁴⁵

- Всем лицам, имеющим отношение к военной службе, следует предоставить доступ к информации о праве на отказ от военной службы по убеждению, а также возможности для получения статуса лица, отказывающегося от военной службы по убеждению;

142 «Civil and Political Rights», указ. соч., примечание 107, пп. 38-41.

143 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопрос 34.а; на этот вопрос анкеты не поступил ответ из следующих государств: по вопросу об участии вооруженных сил: Босния и Герцеговина, Канада, Финляндия, Литва, Словения, Соединенное Королевство; по вопросу об участии суда или комиссии: Австрия, Босния и Герцеговина, Канада, Дания, Эстония, Словения, Швеция, Соединенное Королевство.

144 Там же, п. 37.

145 Некоторые из этих рекомендаций позаимствованы с изменениями из: «Civil and Political Rights», указ. соч., примечание 107.

- Право на отказ от военной службы по убеждению следует предоставлять как служащим по призыву, так и профессиональным военным, как до, так и во время несения ими военной службы, в соответствии с рекомендациями международных органов;
- Если государство не принимает заявления об отказе от военной службы по религиозным или иным убеждениям на веру, ему следует создать независимые комиссии для проверки таких заявлений (или, в случае отсутствия независимых комиссий, следует предусмотреть наличие надлежащих процессуальных гарантий);
- Лиц, отказывающихся от военной службы по убеждению, не следует подвергать многократному наказанию за непрохождение военной службы;
- Не следует применять какую-либо дискриминацию против лиц, отказывающихся от военной службы по убеждению, в отношении продолжительности или условий их службы, или в отношении их любых экономических, социальных, культурных или политических прав;
- Следует предусмотреть, чтобы альтернативная служба соответствовала причинам отказа от военной службы по убеждению, имела нестроевой или гражданский характер, отвечала общественным интересам и не носила характер наказания;
- Следует, чтобы альтернативная служба находилась в ведении чисто гражданской администрации без какого-либо участия военной администрации;
- Лицам, проходящим альтернативную службу, следует предоставлять те же экономические и социальные права, что и военнослужащим;
- Не следует, чтобы продолжительность альтернативной службы превышала продолжительность военной службы более, чем в полтора раза.

Глава 11

Религия в вооруженных силах

Настоящая глава рассматривает практические вопросы, связанные с признанием права на свободу религиозных убеждений или вероисповедания в вооруженных силах государств-участников ОБСЕ. В ней обсуждаются потенциальные проблемы признания в вооруженных силах свободы религии вообще, и права на отправление религиозных обрядов в частности. В главе также приводится информация об основных обязательствах в области прав человека по признанию свободы вероисповедания и запрету дискриминации по религиозному признаку.

Некоторые аспекты отправления религиозных обрядов могут требовать, чтобы вооруженные силы как наниматель обеспечили условия, которые включают: время или места для молитвы; доступ к духовным наставникам или капелланам различных конфессий; ритуалы погребения с соблюдением традиций различных религий; выходные в дни религиозных праздников; различные правила ношения военной формы и режимы питания; меры, способствующие соблюдению постов. В некоторых странах обеспечение отправления религиозных обрядов предусмотрено законом. Вооруженным силам, стремящимся к отражению всего многообразия общества, которое они призваны защищать, следует устранить как можно больше препятствий на пути отправления религиозных обрядов представителями различных религий. Следовательно, в тех случаях, где это не скажется на боеспособности войск, целесообразно предоставить военнослужащим условия для отправления религиозных обрядов. Более важным представляется то, что, обеспечив условия для религиозной практики, наниматель сможет привлечь и удержать в своих рядах наилучшие кадры, независимо от их религиозных убеждений или вероисповедания. Настоящая глава рассматривает некоторые способы, с помощью которых государства обеспечивают свободу религиозной практики представителей различных конфессий в вооруженных силах, а также приводит примеры передового опыта.

1. Рассматриваемые вопросы

Право в области прав человека признает, что свобода вероисповедания имеет как внутренний, так и внешний аспекты. Внутренняя свобода вероисповедания связана со свободой верования, которую Европейская комиссия по правам человека определяет как «внутренний форум» (*forum internum*)¹⁴⁶. Она редко приводит к каким-либо практическим проблемам с точки зрения осуществления прав, поскольку здесь речь идет о внутреннем мире человека. Внешний же аспект свободы вероисповедания сопряжен с проблемами, так как включает право либо совершать действия, продиктованные религиозными верованиями или убеждениями, либо воздержаться от них. Проблема отказа от военной службы по религиозным или иным убеждениям рассматривается в главе 10. Настоящая же глава посвящена другим аспектам религиозно мотивированного поведения.

146 Дело «С v. United Kingdom» [С. против Соединенного Королевства], Европейская комиссия по правам человека, 15 декабря 1983 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 37, 1983 г., сс. 142, 147.

Рамка 11.1

Свобода вероисповедания: подход Верховного суда Канады¹⁴⁷

«Суть концепции свободы вероисповедания включает право исповедовать верования по собственному выбору, право заявлять о своих религиозных верованиях открыто и не опасаясь препятствий или карательных мер, а также право исповедовать свои верования путем отправления религиозных обрядов или религиозной практики, или путем их проповедования или распространения. Однако это еще не все. Для свободы прежде всего характерно отсутствие принуждения или ограничения. Человек, принуждаемый государством или другим человеком к таким действиям или бездействию, на которые он бы в других обстоятельствах не пошел, действует не по собственному желанию и не может считаться истинно свободным».

В рамках внешнего аспекта свободу вероисповедания можно подразделить на позитивную и негативную. Позитивная свобода вероисповедания – это свобода активно проявлять свои религиозные верования или убеждения. Право *исповедовать* свою религию может включать участие в отпавлении культа; чтение священных текстов; чтение молитв; сообщение другим людям о собственных религиозных верованиях, требованиях в отношении одежды и диеты; или соблюдение религиозных праздников. Вместе с тем, будучи социальной свободой, такая позитивная свобода неизбежно подлежит некоторым ограничениям в интересах сохранения общественного строя и соблюдения прав других граждан.

Негативная свобода вероисповедания – это свобода *от* принуждения и дискриминации на основании религиозных (или нерелигиозных) верований. Например, статья 1.2 Декларации ООН «О ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений» гласит: «Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь религию или убеждения по своему выбору»¹⁴⁸. Свобода от принуждения предполагает, что люди не должны подвергаться наказанию или унижающему их обращению по причине их религиозных убеждений. МПГПП предусматривает право любого человека «иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору» (статья 18.1), а также не подвергаться принуждению при совершении такого выбора (статья 18.2). Особое внимание уделяется и правам религиозных меньшинств¹⁴⁹.

Если какое-либо государство введет запрет на прием в вооруженные силы определенных религиозных групп или ограничит их возможности продвижения по службе, то это, естественно, может быть признано актом дискриминации по религиозному признаку. Однако и требование, чтобы, например, поступающие в армию лица приносили главе государства или конституции присягу, текст которой содержит религиозный компонент, также может иметь признаки принуждения и нарушения прав свободы религии. Это может лишить неверующих или лиц, отказывающихся от произнесения присяг в силу своих религиозных убеждений, возможности служить в армии.

Некоторые моменты внешнего аспекта свободы религии могут вступать в противоречие с требованиями военной дисциплины. Большей частью это касается

147 Дело «R v. Big M Drug Mart Ltd.» [Р. против Биг М Драг Март Лимитед], Верховный суд Канады, 24 апреля 1985 г., «Dominion Law Reports» [Юридические отчеты доминиона], серия 4, том 18, 1985 г., сс. 321, 353-354, речь судьи Диксона.

148 Декларация была принята Резолюцией Генеральной ассамблеи № 36/55, 36 UN GAOR, Приложение (№ 51), 171, 25 ноября 1981 г.

149 См. статью 27.

позитивных аспектов свободы религиозных убеждений. Вместе с тем, в некоторых ситуациях могут быть затронуты и негативные аспекты – например, если официальные обязанности вооруженных сил требуют участия того или иного военнослужащего в религиозной церемонии¹⁵⁰. Конституционный суд Испании постановил, что приказы такого рода нарушают право на свободу религиозных убеждений¹⁵¹. В Дании конституционные гарантии права на свободу религии также трактуются в пользу такого запрета¹⁵².

Позитивные аспекты свободы вероисповедания могут возложить дополнительное бремя на вооруженные силы как на нанимателя: им придется изыскивать время и места для молитв верующих, обеспечивать доступ к духовным наставникам или капелланам различных конфессий, обеспечивать похоронные ритуалы в соответствии с различными религиозными традициями, предусматривать выходные дни на религиозные праздники, различную военную форму и режимы питания, или обеспечивать возможности для соблюдения поста. В подобных случаях на передний план выходит проблема соразмерности: т.е., если предположить, что применение такой практики действительно отвечает интересам вооруженных сил, то не пострадают ли эти интересы от ее фактической реализации (и если – да, то в какой степени).

Эта проблема явно прослеживается в деле военврача ВВС, ортодоксального иудея в сане раввина (дело рассматривалось Верховным судом США).

Рамка 11.2

Предписанные религией головные уборы и требования к военной форме в соответствии с постановлением Верховного суда США¹⁵³

Ортодоксальному иудею в сане раввина, служившему офицером на базе ВВС в г. Марч, было в приказном порядке запрещено носить ермолку при исполнении служебных обязанностей и при ношении военной формы. Приказ соответствовал действующему в ВВС предписанию, по которому форменные головные уборы можно носить на улице, а в помещении «головные уборы носить запрещается ... за исключением сотрудников военной службы безопасности, которые находятся при исполнении своих обязанностей». Заявитель жалобы утверждал, что это распоряжение нарушает его право на свободу религиозных убеждений, предусмотренное Первой поправкой к Конституции США.

В своем постановлении, при голосовании по которому голоса судей разделились в соотношении 5:4, Верховный суд не нашел нарушения Первой поправки, поскольку предписание было принято на законном основании в интересах вооруженных сил¹⁵⁴. Словами Председателя Верховного суда Ренквиста суд призвал к «подчинению личных предпочтений и самобытности общим групповым интересам», а также «к чувству иерархического единства за счет стремления ликвидировать все внешние индивидуальные различия за исключением различий по воинскому званию». Суд заявил, что и в мирное время, до наступления военных действий, жизненно важно «вырабатывать необходимые навыки дисциплины и единства».

150 Нольте, указ. соч., примечание 6, сс. 88-89 (требования дисциплины в вооруженных силах Соединенного Королевства и Италии).

151 Конституционный суд Испании, Постановление № 177/1996, 11 ноября 1996 г., «Boletín Oficial del Estado» [Официальный бюллетень государства], № 303, 17 декабря 1996 г. Этот текст можно также найти на веб-сайте Конституционного суда Испании по адресу: <http://www.boe.es/g/es/bases_datos/tc.php> (номер постановления нужно ввести в поле «referencia-número», а затем щелкнуть по кнопке «Buscar»).

152 Нольте, указ. соч., примечание 6, с. 250, ссылка на статьи 67-70 Конституции Дании.

153 Дело «Goldman v. Weinberger» [Гольдман против Уайнбергера], Верховный суд США, 25 марта 1985 г., «United States Reports» [Сборник решений верховного суда США], том 475, 1985 г., с. 503.

154 Судьи, заявившие о своем особом мнении, настаивали, что командование ВВС не представило удовлетворительных доказательств, каким образом исключение из данных правил ношения военной формы может угрожать осуществлению задач, стоящих перед вооруженными силами.

Вооруженные силы, не принимающие мер для создания условий для отправления религиозных обрядов, по сути дела препятствуют поступлению на действительную военную службу представителей религиозных меньшинств, которые тем самым упускают возможность выполнить свой гражданский долг, что приводит к недостаточному использованию имеющегося резерва специалистов и личного состава. Непринятие таких мер может также отрицательно сказаться на лояльности некоторых религиозных групп того общества, которое представляют данные вооруженные силы. Даже если указанные требования «внешне нейтральны» (то есть, никаким образом не связаны с религией), они, тем не менее, могут представлять одну из форм косвенной дискриминации по религиозному признаку.

Кроме того, как позитивное право, свобода вероисповедания может включать и обязанность по защите военнослужащих от дискриминации, издевательств и притеснения по религиозному признаку.

Признание свободы вероисповедания во всех ее аспектах сопряжено с некоторыми трудностями, нехарактерными для других гражданских и политических свобод. Первая трудность состоит в оценке искренности заявления о праве на свободу вероисповедания на основе убеждений совести.

Очевидно, что признание права на свободу вероисповедания и обеспечение условий для его реализации не следует ограничивать лишь мировыми религиями — например, такими, как христианство, ислам, иудаизм, сикхизм и буддизм (чьи верования и религиозная практика обычно хорошо известны), поскольку это означало бы дискриминацию по отношению к религиозным меньшинствам или представителям новых религий, которые, в соответствии с договорами по правам человека, также подлежат уважению. Однако в этих случаях вооруженные силы могут и не обладать достаточной информацией о подобных верованиях.

Во-вторых, конституции некоторых стран (например, Франции и Турции) гарантируют светский характер государства, а в других странах, как в США, церковь отделена от государства. В таких случаях есть опасность, что активные действия государства по обеспечению условий для религиозной практики могут быть признаны неконституционными.

В-третьих, могут возникнуть трудности практического характера, связанные со сложностью задачи обеспечения равных условий для религиозной практики приверженцев различных (а иногда и конфликтующих между собой в плане отправления обрядов) религий. Самым ярким примером таких проблем может служить проблема соблюдения религиозных праздников: если вооруженные силы будут предоставлять выходные по случаю религиозных праздников всех религий, это может отразиться на боеспособности войск.

2. Международные обязательства в области прав человека

Рамка 11.3

Основные договора о правах человека, признающие свободу вероисповедания

| | |
|-----------------|---|
| Статья 18 ВДПЧ | 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 18 МПГПП | 1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении. |
| Статья 9 ЕКПЧ | 1. Каждый 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 индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов. 2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. |

Статья 6 Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г.¹⁵⁵ содержит, пожалуй, наиболее полный (хотя и не исчерпывающий) перечень различных аспектов свободы вероисповедания. Некоторые выдержки из нее, касающиеся военнослужащих, приводятся в рамке 11.4.

После Заключительного акта Хельсинского совещания (1975 г.) ОБСЕ еще более конкретизировала свои обязательства в этой области¹⁵⁶. Наиболее конкретными и всеобъемлющими являются обязательства, предусмотренные в Заключительном документе Венского совещания 1989 г.¹⁵⁷, которые касаются целого ряда вопросов, включая дискриминацию по признакам религии¹⁵⁸, обеспечение защиты неверующих и верующих¹⁵⁹, гарантию права на коллективные богослужения¹⁶⁰ и разрешение религиозного и нравственного воспитания детей¹⁶¹. На Копенгагенском совещании (1990 г.) государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство признать право отдельных лиц на изменение своих религиозных убеждений¹⁶². Позже эти обязательства еще раз подтвердило Маастрихтское совещание 2003 г.¹⁶³

155 Указ. соч., примечание 148.

156 Хельсинки, 1975 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: 1.а Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях – принцип VII): государствам-участникам надлежит «уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии».

157 Вена, 1989 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: принципы).

158 Там же, п. 16.1.

159 Там же, п. 16.2.

160 Там же, п. 16.4.

161 Там же, п. 16.6.

162 Копенгаген, 1990 г., п. 9.4.

163 Маастрихт, 2003 г. (Решения: Решение № 4/03 «О толерантности и недискриминации»).

Рамка 11.4

Свобода религии: Декларация ООН (извлечения)¹⁶⁴

Право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, следующие свободы:

- (a) отправлять культы или собираться в связи с религией или убеждениями и создавать и содержать места для этих целей; ...
- (d) писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях;
- (e) вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели; ...
- (h) соблюдать дни отдыха и отмечать праздники и отправлять обряды в соответствии с предписаниями религии и убеждениями;
- (i) устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях.

Статья 9 ЕКПЧ¹⁶⁵ включает «право на свободу мысли, совести и религии», а также защищает право «исповедовать свою религию или убеждения [выделено нами]». Тем не менее, в отличие от религии и убеждений, положения статьи 9.2 не предусматривают права на исповедание мыслей и совести.

Положения статьи 9 распространяются на право исповедовать не только основные или традиционные религии. Суд по правам человека принимал к рассмотрению также жалобы друидов¹⁶⁶, сайентологов¹⁶⁷ и Центра божественного света [Divine Light Zentrum]¹⁶⁸. По этой причине в 2004 г. командование ВМС Соединенного Королевства пошло на создание условий для отправления обрядов сатаниста, выделив ему для этой цели место на борту военно-морского судна¹⁶⁹.

Европейский суд по правам человека установил:

«Как начертано в статье 9, свобода мысли, совести и религии является одной из основ демократического общества» в значении, принятом Конвенцией. Именно этот ее религиозный параметр является одним из наиболее важных элементов, из которых складывается личность верующих и их мировоззрение, но это же является и ценнейшим достоянием для атеистов, агностиков, скептиков и безразличных. Плюрализм, неотделимый от демократического

164 Декларация 1981 г. о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

165 О статье 9, см. К. Эванс «Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights» [Свобода вероисповедания и Европейская конвенция о правах человека], Оксфорд, Оксфорд Университи Пресс, 2001 г.

166 Дело «Chappell v. UK» [Чэппел против Соединенного Королевства], Европейская комиссия по правам человека, 14 июля 1987 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 53, 1987 г., с. 241.

167 Дело «X and Church of Scientology v. Sweden» [X и Церковь сайентологии против Швеции], Европейская комиссия по правам человека, 5 мая 1979 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 16, 1978 г., с. 68.

168 Дело «Omkananda and the Divine Light Zentrum v. Switzerland» [Омкарананда и Центр божественного света против Швейцарии], Европейская комиссия по правам человека, 19 марта 1981 г., «Decisions and Reports» [Решения и отчеты], том 25, 1981 г., с. 105.

169 «Navy approves first ever Satanist» [ВМС дает «добро» первому сатанисту], Новости Би-Би-Си, 24 октября 2004 г., <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/3948329.stm>>.

общества и который дорогой ценой был завоеван на протяжении веков, обновляется на нем»¹⁷⁰.

Дискриминация по религиозному признаку

Как показано ниже, дискриминация в отношении осуществления прав человека на свободу религиозных верований запрещена основными договорами в области прав человека. Статья 14 Европейской конвенции предусматривает, что пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по различным признакам, «таким, как пол, раса, цвет кожи, религия, политическое или иное убеждение, принадлежность к национальным меньшинствам, имущественное положение, рождение или любой иной признак».

Статьей 14 может воспользоваться лицо, утверждающее, что государство прибегло к дискриминации в отношении его права на свободу религиозных верований, особенно в случаях, когда внешне нейтральные законы не предусматривают обеспечения условий для отправления религиозных обрядов. Статью 14 дополняет Протокол № 12, который включает самостоятельные положения против дискриминации (в том числе, по религиозному признаку) и распространяется на все действия государственной власти, включая вооруженные силы¹⁷¹.

Положения общего характера о запрете на дискриминацию по признаку религии содержатся также в МПГПП¹⁷². Их дополняет «Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений» 1981 г.¹⁷³, статья 2.1 которой гласит, что «никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц». Статья 4 обязывает государства принимать «эффективные меры» по принятию законодательства против дискриминации на основе религии, а также по отмене дискриминационных законов.

Рамочная Директива 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г. о равном обращении в трудовой сфере требует, чтобы государства-члены ЕС обеспечили средство правовой защиты от дискриминации (прямой, косвенной или в виде притеснений) по религиозному признаку в сфере занятости и обучения. Вместе с тем, данный запрет на дискриминацию не означает, что запрещаются и любые различия на основе религии. Директива признает, что в очень ограниченных обстоятельствах различия в обращении могут быть оправданы, когда та или иная характеристика, связанная с религией, является подлинным и решающим требованием к данной должности, когда преследуемая цель законна, а требование отвечает признаку соразмерности¹⁷⁴.

170 Дело «Kokkinakis v. Greece» [Коккинакис против Греции], Европейский суд по правам человека, 25 мая 1993 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 17, 1993 г., с. 397, п. 31.

171 Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 1: «Общее запрещение дискриминации:

1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства. 2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи».

172 Статья 26.

173 Однако эта декларация не имеет статуса международного соглашения с обязательной силой.

174 Директива Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., которая устанавливает общие принципы равного обращения в трудовой сфере, «Official Journal of the European Communities» [Официальный журнал Европейских Сообществ], L 303, 2 декабря 2000 г., с. 16, статья 4, п. 1.

В вооруженных силах это положение вероятнее всего применимо лишь к должности представителя религиозной общины, например, капеллана. В таких случаях требование о назначении на данную должность лишь представителя определенной религии может быть юридически обоснованным (при соблюдении всех прочих условий).

Рамка 11.5

Нидерланды: Суды и религиозные праздники (режим питания)

Как показывают события, имевшие место в Нидерландах, органы правосудия могут быть важным инструментом воздействия на вооруженные силы с целью принудить их к соблюдению права на свободу вероисповедания¹⁷⁵.

В качестве одного примера можно привести постановление Центрального апелляционного суда 1990 г. о том, что, согласно статье 6 Конституции, необходимо обеспечивать условия для соблюдения поста Рамадана с точки зрения рабочего времени и предоставлять периодическое освобождение от выполнения служебных обязанностей¹⁷⁶.

Второй пример – постановление Центрального апелляционного суда 1991 г., в котором суд признал факт дискриминации по отношению к капралу ВМС, когда ему было отказано в компенсации дополнительных затрат на приготовление кошерной пищи в соответствии с режимом питания, предусмотренным требованиями его религии¹⁷⁷.

Ограничение свободы вероисповедания

Свобода вероисповедания относится к *ограниченным правам* (см. главу 5, «Международное право в области прав человека»). Например, государство может ограничить право исповедовать религиозную веру согласно положениям статьи 9 ЕКПЧ, если такие ограничения предусмотрены законом и «необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц». Следует отметить, что в перечень возможных оснований для ограничения не входят интересы национальной безопасности» (в отличие, например, от статьи 8 или статей 10 и 11; см. рамку 11.6). Однако, как показывает подход Европейского суда по правам человека, на практике вооруженные силы могут на законном основании ограничить это право в интересах обеспечения общественного порядка или для защиты прав и свобод других лиц. Любые такие ограничения должны быть «предусмотрены законом» и быть «необходимыми в демократическом обществе» (см. главу 5, «Международное право в области прав человека»).

Отчасти (хотя это явно относится лишь к военнослужащим действительной службы по найму, а не по призыву), ограничения могут возникнуть в результате действия, которое уд определяет как *добровольный* отказ военнослужащего от права исповедовать свою религию, который он совершает, подчиняясь условиям военной службы. В деле «Kalaç v. Turkey» [Калач против Турции]¹⁷⁸ Европейский суд по правам человека нашел, что увольнение старшего советника юстиции со службы в турецких ВВС не имело признаков нарушения статьи 9, которая защищает свободу мысли,

175 Л. Бесселинк, «Military Law in the Netherlands» [Военное право в Нидерландах], в: Нольте, указ. соч., примечание 6, сс. 594-595.

176 Центральный апелляционный суд, 25 октября 1990 г., «Tijdschrift voor Ambtenarenrecht» [Журнал законодательства о занятости на государственной службе], с. 245.

177 Центральный апелляционный суд, 14 марта 1991 г., «Tijdschrift voor Ambtenarenrecht» [Журнал законодательства о занятости на государственной службе], с. 105.

178 Дело «Kalaç, v. Turkey» [Калач против Турции], Европейский суд по правам человека, 1 июля 1997 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 27, 1999 г., с. 552.

совести, религии и убеждений. Суд постановил, что его уволили за приобретение «противозаконных фундаменталистских воззрений». По мнению представителя правительства Турции, заявитель проявил отсутствие лояльности по отношению к светским основам турецкого государства. Суд постановил, что заявитель добровольно принял ограничения на право исповедовать свою веру, согласившись с условиями системы военной дисциплины. В рамках этих ограничений он имел право совершать намаз пять раз в день, соблюдать пост Рамадана и посещать пятничные молитвы. Суд нашел, что его увольнение было обусловлено его поведением и позицией, а не методом исповедания религии. Суд заявил, что «пользуясь своей свободой исповедовать религию, лицо должно принимать во внимание свою особую ситуацию»¹⁷⁹. По мнению суда, заявитель сам принял эти ограничения на свои права¹⁸⁰.

Дополнительные ограничения на свободу вероисповедания военнослужащих могут также быть обоснованными в виду незащищенности младшего личного состава вооруженных сил. В своем решении по делу заявителя из Греции Европейский суд по правам человека установил, что осуждение военнослужащих-пятидесятников за прозелитизм среди других (подчиненных им) летчиков не противоречило положению статьи 9¹⁸¹. Государственные власти Греции были вправе таким образом защитить подчиненных военнослужащих от нежелательного религиозного внимания со стороны старших по званию, причем эти меры не были несоразмерными, поскольку «не были особенно тяжкими и носили скорее превентивный характер, нежели характер наказания»¹⁸².

3. Различные подходы

Подход того или иного государства к вопросу о свободе вероисповедания своих служащих не может не зависеть в какой-то степени от общего отношения данного государства к религии. Как указывалось выше, государства, в конституциях которых закреплён их светский характер, могут предпочитать более узкий подход к разрешенным проявлениям религиозных верований. Например, в вооруженных силах Франции прозелитизм запрещен в интересах соблюдения нейтралитета¹⁸³. В Турции свобода вероисповедания военнослужащих ограничена светским характером республики: личному составу запрещено исповедовать свою религию при исполнении служебных обязанностей или таким образом, который вел бы к навязыванию собственных религиозных убеждений другим людям¹⁸⁴.

Сравнительно немногие государства в своих ответах на вопросы анкеты БДИПЧ-ДКВС указали законы, устанавливающие право на свободу вероисповедания в вооруженных силах в объеме, превышающем обычные конституционные нормы. В их числе были Словакия и Российская Федерация¹⁸⁵.

179 Там же, п. 27.

180 Там же, п. 28.

181 Дело «Larissis v. Greece» [Лариссис против Греции], Европейский суд по правам человека, 24 февраля 1998 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 27, 1999 г., с. 329.

182 Однако к прозелитизму со стороны гражданских лиц отношение было иным. В этом случае государственные органы не могли вмешаться ввиду отсутствия потенциального компонента злоупотребления властью. Там же, пп. 58-61.

183 Анкета БДИПЧ-ДКВС.

184 Анкета БДИПЧ-ДКВС.

185 См. также приказ Министра обороны Чешской Республики № 19/1998.

Рамка 11.6

Примеры законов о признании свободы вероисповедания в вооруженных силах¹⁸⁶

| | |
|----------------------|--|
| Словакия | Согласно статье 118.1.f Закона № 346/2005 в Сборнике законов Республики Словакия, профессиональный военный имеет право на надлежащую духовную опеку и участие в религиозных обрядах, если это не противоречит потребностям вооруженных сил и исполнению государственной службы. |
| Российская Федерация | Согласно статье 8 Федерального закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих», военнослужащие в свободное от военной службы время вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях и не вправе отказываться от исполнения обязанностей военной службы по мотивам отношения к религии. Государство не несет обязанностей по удовлетворению потребностей военнослужащих, связанных с их религиозными убеждениями; создание религиозных объединений в воинской части не допускается; религиозные обряды на территории воинской части могут отправляться по просьбе военнослужащих за счет их собственных средств с разрешения командира. |

Ряд государств ответили на вопросы в отношении религиозной практики и ограничений на свободу отправления культа¹⁸⁷ в том смысле, что ограничения у них применяются лишь в тех случаях, когда религиозная практика мешает выполнению стоящих перед вооруженными силами задач. Такие ответы дали Азербайджан, Бельгия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Грузия, Литва и Швейцария.

Одним из основных вопросов свободы вероисповедания в вооруженных силах является обеспечение доступа военнослужащим к представителю своей религиозной общины. Ответы на вопросы анкеты БДИПЧ-ДКВС показывают, что по этому параметру между государствами существует четкий водораздел. Четырнадцать государств обеспечивают доступ лишь христианским священникам, а шесть – представителям и другим религий. Это Бельгия (христианство, иудаизм и др.), Канада (ислам, христианство и др.), Франция (ислам, христианство, иудаизм), Чешская Республика (христианство и иудаизм), Испания (ислам, христианство, иудаизм), Российская Федерация (ислам, христианство, иудаизм и буддизм) и Соединенные Штаты Америки (ислам, христианство, иудаизм, буддизм, и др.). В Нидерландах военнослужащим предоставляется доступ и к наставникам в области гуманистического воспитания. Несмотря на то, что потребность в доступе к представителям религиозных меньшинств явно зависит от имеющегося количества соответствующих военнослужащих, вывод все-таки состоит в том, что обеспечение такого доступа – наиболее предпочтительная практика. Потребности последователей некоторых религий из числа военнослужащих, которые не имеют официального представителя собственной религиозной общины, можно частично удовлетворить путем организации религиозных ассоциаций военнослужащих (например, в Германии недавно была создана ассоциация военнослужащих-иудеев). В случае многонациональных сил, вопрос об обеспечении доступа к представителям религий с небольшим количеством последователей можно решить путем гибкого объединения усилий религиозных представителей стран-участников данного контингента. Там, где доступ к представителям религиозных общин разрешен, их роль в вооруженных силах сводится к следующему: отправление церковной службы, предоставление личному составу информации по вопросам религии, оказание консультационной помощи и духовной поддержки. В ситуациях, когда другие возможности отсутствуют или недостаточны, представители религиозных общин могут заниматься неофициальным разбором жалоб, решением социальных проблем военнослужащих или проблем их

186 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопрос 71.b.

187 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 71.

быта. Практически во всех странах они также предоставляют консультации и помощь командованию вооруженных сил по вопросам, связанным с планированием, выработкой правил и доктрин, которые влияют на духовное, моральное и нравственное состояние военнослужащих. К вопросу о том, следует ли представителям религиозных общин, таким, как капелланы, присваивать воинские звания, в разных странах (и в разных родах вооруженных сил) подходят по-разному.

Явное большинство государств, отвечавших на вопросы анкеты БДИПЧ-ДКВС, в некоторой степени учитывают наличие особых потребностей, связанных с отправлением религиозных обрядов (требования к пище, одежде, религиозные праздники, внешние признаки принадлежности к религии)¹⁸⁸. Вместе с тем, лишь относительно небольшое число государств сообщило о каких-либо активных мерах, предпринимаемых в помощь отправлению религиозных обрядов военнослужащими. Примеры таких мер включают: выделение помещений для отправления культа или совершения молитв на территории воинских подразделений (Азербайджан и Франция); назначение капелланов или духовных наставников для службы в военных подразделениях (Бельгия, Ирландия и Испания) или обеспечение религиозным организациям условий для самостоятельного принятия таких решений (Словакия); обеспечение продуктов питания, соответствующих религиозным требованиям к пище (Франция и Норвегия); предоставление возможности соблюдать религиозные праздники (Бельгия, Дания и Франция); учет необходимости соблюдения особых традиций во внешнем виде военнослужащего, таких, как ношение тюрбанов сикхами (Норвегия).

Рамка 11.7

Военная форма с признаками религиозной принадлежности: подход Соединенного Королевства¹⁸⁹

«Все военнослужащие обязаны носить военную форму стандартного образца и соблюдать правила и инструкции Вооруженных сил по форме одежды. Однако Вооруженные силы признают потребность соблюдения некоторых особых требований к форме одежды в рамках отдельных религиозных верований. В некоторых ситуациях военнослужащие могут быть вынуждены проявлять гибкость в этом отношении из соображений оперативной необходимости, охраны здоровья и безопасности личного состава».

Сикхам разрешено носить «пять К»: кара (стальной браслет), кеш (неподстриженные волосы), канга (мелкий гребень), качча (особого покроя нижнее белье до колен), и кирпан (короткая сабля); кроме того, сикхи-мужчины могут носить тюрбан.

Вместе с тем, существуют некоторые ограничения по ношению тюрбана, особенно в связи с требованиями оперативной обстановки (например, в бронетранспортере необходимо иметь на голове шлем, в других ситуациях – бронешлем, дыхательный аппарат (в полном комплекте со шлемом) для пожарных, а также летные шлемы для экипажей некоторых видов самолетов).

Мусульмане и сикхи

3. Мусульмане и сикхи могут носить короткие, аккуратно подстриженные бороды. Вместе с тем, в связи с профессиональной и оперативной необходимостью и при наличии опасных факторов военнослужащие, имеющие право носить бороды из религиозных соображений, должны быть готовы укоротить или удалить бороды в той степени, в которой это необходимо для надлежащего ношения противогаза или дыхательного аппарата.

Мусульманки

Мусульманкам разрешено ношение форменных брюк вместо юбок, а также хиджаба (за исключением случаев, когда его ношение противоречит соображениям оперативной необходимости, охраны здоровья и безопасности личного состава).

Мужчины – иудеи

Мужчины – приверженцы иудаизма могут носить темную простую или узорчатую ермолку всякий раз, когда не носят другой головной убор.

188 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 71.с.

189 «Guide on Religion and Belief in the MOD and Armed Forces» [Руководство по вопросам религиозных верований и убеждений в Министерстве обороны и Вооруженных силах], Министерство обороны Соединенного Королевства, 2006 г.

Министерства обороны также могут способствовать повышению осведомленности в вооруженных силах о различных видах религиозных обрядов и предотвращению дискриминации по религиозному признаку. Весьма ценные руководства для военнослужащих, и особенно старших офицеров, которым приходится иметь дело с вопросами о религиозной мотивации со стороны военнослужащих, были изданы в Канаде¹⁹⁰, Дании и Соединенном Королевстве¹⁹¹. Эти руководства могут быть особенно полезными с точки зрения оказания практической помощи по оценке искренности заявлений военнослужащих о необходимости признания религиозной самобытности религиозных меньшинств.

Рамка 11.8

Руководство по созданию условий для реализации свободы вероисповедания (Дания)¹⁹²

Командование сил обороны Дании опубликовало инструкции по работе с практическими запросами и потребностями в области отправления религиозных обрядов, которые включают следующие темы:

Праздники

В Дании праздничные дни определяются указаниями Евангелической лютеранской церкви. Вместе с тем, сотрудники, которые работают в эти дни, получают компенсацию за отработанные часы и, по своему выбору, могут взять неоплачиваемые выходные дни в качестве праздничных дней, предусмотренных календарем другой религиозной общины, при условии, что это не будет противоречить требованиям их служебных обязанностей. Ежегодно командование Сил обороны публикует календарь исламских и иудейских праздников на соответствующий год.

Питание

Кафетерии всех постоянных объектов Сил обороны Дании предлагают разнообразное питание, что позволяет служащим с особыми требованиями к еде заказывать блюда, максимально соответствующие их потребностям. Кроме того, Силы обороны Дании выпускают полевые пайки без свинины с учетом потребностей иудеев и мусульман, считающих ее нечистой пищей.

Молитвенный обряд

Командование Сил обороны Дании удовлетворяет просьбы, связанные с совершением молитвенных обрядов (включая просьбы о выделении времени дня и места для совершения молитв), в той степени, в какой это не противоречит требованиям службы. Кроме того, при наличии такой возможности, существующая система позволяет выделить помещение для молитвы.

Болезнь, гибель военнослужащих и похоронный обряд

Сотрудникам, имеющим особые связанные с религией потребности на случай их болезни или гибели при выполнении служебных обязанностей, разрешается зарегистрировать такие пожелания и потребности, а Командование Сил обороны Дании старается удовлетворить такие пожелания и потребности. Обеспечено распространение приложения с практическими инструкциями о надлежащих ритуалах, предусмотренных различными религиями.

190 Приказ по тылу вооруженных сил Канады № 16-1, «Условия для отправления религиозных обрядов».

191 Министерство обороны издало инструкции вслед за принятием в 2005 г. нормативных документов, запрещающих дискриминацию по признаку религии в трудовых отношениях. Эти инструкции содержат разъяснения указанных нормативных документов, рекомендации по работе с жалобами, общую информацию о 10 основных религиях. Кроме того, они посвящены следующим вопросам: предоставление свободного времени и помещений для совершения молитвы, заявления о предоставлении отпуска по случаю религиозных праздников, предоставление освобождения от служебных обязанностей по случаю утраты близких людей, форма одежды, потребности в особом режиме питания, соблюдение постов, удовлетворение духовных потребностей личного состава, отказ от военной службы по религиозным и иным убеждениям, гибель при исполнении служебных обязанностей, срочное захоронение, а также сбор информации о религиозных верованиях и вероисповедании. См: <http://www.army.mod.uk/linked_files/ag/soldierwelfare/sol_support/Guide_on_Religion.pdf>.

192 И «Forvaltning af religiøst begrundede praktiske ønsker og behov» [Управление исполнением практических пожеланий и потребностей с религиозной мотивацией], Командование Сил обороны Дании, 2004 г.

4. Примеры передового опыта и рекомендации

- Службу в вооруженных силах следует сделать открытой для каждого вне зависимости от его религиозной принадлежности; любые препятствия к этому – такие, как требование о принесении присяги, в тексте которой содержится религиозный компонент, следует ослабить, предусмотрев, как минимум, возможность замены присяги на торжественное заявление;
- Государствам следует собирать информацию о религиозном составе вооруженных сил, на основании которой можно будет выявлять любые скрытые или косвенные проявления дискриминации и бороться с ними;
- Там, где это возможно, вооруженным силам следует обеспечить личному составу условия для отправления религиозных обрядов, включая богослужения, молитвы, встречи с представителями своей религии или конфессии, соблюдение религиозных праздников и постов, а также требований в отношении одежды и питания. В случаях, когда это невозможно в интересах сохранения боеспособности войск (или по причине подлинных требований службы), любые ограничения следует вводить лишь на основе четких правовых полномочий и с соблюдением принципа соразмерности. Бремя доказательства возможных отрицательных последствий разрешения тех или иных обрядов следует возложить на вооруженные силы;
- Следует, чтобы министерства обороны распространили справочники по различным религиозным обрядам с указанием возможности их практического соблюдения в вооруженных силах;
- Государствам следует обеспечить, чтобы рабочие условия в вооруженных силах исключали притеснения и гонения по религиозному признаку.

Раздел IV

Глава 12

Этнические и языковые меньшинства в вооруженных силах

Настоящая глава рассматривает положение военнослужащих из числа этнических и языковых меньшинств (представителей малочисленных групп населения данной страны), а также из числа неграждан.

Вооруженные силы страны, представляющие все группы населения, включая этнические и другие меньшинства, могут стать источником единства и сплоченности нации. Соответственно, следует предпринимать все возможные меры для устранения чрезмерных препятствий на пути набора представителей этнических меньшинств в вооруженные силы и на пути их службы в войсках. Это вопрос обеспечения не только справедливости и недискриминации, но и *боеспособности*. Боеспособность вооруженных сил в деле защиты интересов страны будет выше, если в них, вместо доминирования определенных этнических элит, будут широко представлены все группы населения.

Таким образом, настоящая глава посвящена проблемам интеграции таких групп, а также анализу примеров передового опыта, наиболее удачных процедур и законодательства, связанных с процессами набора, отбора и обучения военнослужащих.

1. Рассматриваемые вопросы

Государства с многоэтническим составом населения могут выбрать один из имеющихся двух общих подходов к решению рассматриваемых проблем. Первый можно назвать *ассимиляцией*, при котором основная цель состоит в устранении или минимизации видимых различий между этническими группами за счет объединения их в рамках одной общей нации. В случае успеха такая политика снизит уровень противостояния и соперничества между этническими группами, но сделает это за счет ослабления связи членов данной этнической группы с собственной общей историей и общими ценностями, что может привести к конфликту поколений. Ключевыми инструментами ассимиляции являются система образования и государственная практика: например, в школе можно разрешить пользоваться лишь государственным языком.

Альтернативой ассимиляции может быть *мультикультурный подход*, при котором этнические различия получают признание, развитие и даже поощрение. Однако тогда существует риск, что эти различия могут остаться серьезной причиной для разделения и конфликтов, особенно если этническим группам разрешается существовать в виде параллельных сообществ без сколько-нибудь эффективных контактов друг с другом.

Отношение вооруженных сил к проблеме этнических различий неизбежно определяет та же дихотомия между ассимиляцией и мультикультурным подходом.

Вооруженные силы некоторых стран имеют успешный опыт в области интеграции представителей других рас. В некоторых странах мультикультурный подход привел

к образованию подразделений вооруженных сил, состоящих почти исключительно из этнических подгрупп. И в том, и в другом случае возникают различные проблемы, связанные с обеспечением соблюдения принципа равенства и предотвращением дискриминации.

Следует, чтобы состав вооруженных сил государства, исповедующего мультикультурный подход, адекватно отражал структуру всего общества, но при этом войска должны опираться на идею, которая бы объединяла все этнические группы, обеспечивая их сплоченность и боеспособность. Вооруженные силы могут сыграть положительную роль в интеграции общества. Учитывая значение вооруженных сил как зримого символа национального единства, удачные модели интеграции могут оказать глубокое влияние на общество в целом и способствовать повышению терпимости к иммигрантскому сообществу.

Вооруженные силы любой страны стремятся внушить личному составу непоколебимое чувство единства цели. Однако существует опасность нарушения прав меньшинств в том случае, если вооруженные силы стремятся лишь *ассимилировать* меньшинства, но не принимают мер для обеспечения полной защиты мировоззренческих и культурных ценностей этнических меньшинств, пренебрежение которыми может вызвать болезненную реакцию.

В прошлом государства обычно стремились обеспечить лояльность своих военнослужащих за счет ограничения набора рекрутов по национальному признаку. Такие ограничения, естественно, оказывают отрицательное влияние не только на этнические меньшинства; в большей степени они могут отразиться на недавно образовавшихся в обществе иммигрантских сообществах. Что касается языковых меньшинств, то здесь возникает проблема использования их родного языка в вооруженных силах, а именно: используют ли вооруженные силы в качестве официального средства общения все государственные языки страны, или лишь язык большинства, а также, позволено ли представителям меньшинств общаться на родном языке при исполнении служебных обязанностей.

Для объединенных вооруженных сил стран, недавно переживших межэтнический конфликт, особую важность имеет проблема восстановления межэтнического сотрудничества в своих рядах. Ее решение тем более затруднительно, что при этом необходимо обеспечить интеграцию (реинтеграцию) бывших противников. В таких ситуациях, даже когда существует необходимость сохранения отдельных военных структур, надлежит принять меры для обеспечения своевременного диалога между военным руководством различных сообществ, а также для быстрого восстановления единой национальной системы командования. В период после конфликта вооруженные силы могут быть вынуждены решать ряд специфических задач, направленных на поддержку процесса примирения. К ним могут относиться специальные программы поощрения набора в армию лиц из числа этнических групп, недостаточно представленных в вооруженных силах, а также принятие решений о сокращении личного состава, демобилизации, разоружении и реинтеграции военнослужащих в гражданскую жизнь преимущественно с учетом проблемы многоэтничности. Еще одной возможностью продемонстрировать потенциал сотрудничества между различными группами может стать временное присутствие международных сил по поддержанию мира. К тому же, что касается использования многонациональных контингентов, то их эффективность при проведении операций по поддержанию мира может быть выше, если в их составе специально предусмотрено присутствие разных этнических групп.

Рамка 12.1

Пример: Босния и Герцеговина¹⁹³

Босния и Герцеговина является уникальным примером успешных действий оборонных структур по преодолению наследия трагического конфликта.

Сам конфликт завершился подписанием Дейтонского соглашения о мире в 1995 г., однако лишь в 2006 г. Босния и Герцеговина сумела создать оборонное ведомство исключительно государственного подчинения взамен оборонных структур субгосударственного уровня (принадлежавших отдельным субъектам государства), которые сохранялись практически в нетронутом виде с момента окончания конфликта. Эта реформа, включающая создание совместимых со структурой НАТО единых вооруженных сил (Вооруженных сил Боснии и Герцеговины), продолжается и сейчас; они заменили три преимущественно моноэтнические бригады, которые существовали до этого и фактически представляли собой три бывшие воюющие группировки. Все политические и законодательные решения для этой радикальной трансформации выработывались при значительной поддержке штаба многонационального контингента войск НАТО, который все еще находится в стране.

Новое законодательство в области обороны (главным образом, Закон «Об обороне» и Закон «О службе в вооруженных силах Боснии и Герцеговины») гарантирует баланс между защитой групповых интересов трех этносов Боснии и Герцеговины (а также иных групп, не относящихся к этим этносам) и обеспечением прав человека отдельных военнослужащих. Например, законодательство устанавливает, что старшие должности в Вооруженных силах и в Министерстве обороны должны в справедливой пропорции распределяться между этническими группами (или государствообразующими народами, а именно сербами, хорватами босняками, и другими), что дополнительно играет роль механизма укрепления доверия. Законодательство также наделяет президента страны полномочиями по определению надлежащего этнического состава вооруженных сил в целом с учетом результатов переписи населения и оперативных интересов. Что касается индивидуальных прав человека военнослужащих, то впервые законодательство в области обороны было принято на государственном уровне, что, в свою очередь означает, что отныне военнослужащие страны обладают одинаковыми правами в рамках военной службы, независимо от их этнической принадлежности или региона проживания. Эти положения довольно подробно изложены в Законе «О службе в вооруженных силах» и охватывают такие вопросы, как языковые права, равенство возможностей, порядок рассмотрения жалоб, а также надлежащие правовые процедуры при рассмотрении дел о нарушениях военной дисциплины.

Одной из примечательных особенностей новой системы является создание трех пехотных полков, призванных сохранить военное наследие и своеобразие бывших подразделений (армий), от которых они произошли: Армии Республики Босния и Герцеговина (преимущественно – босняки), Хорватского совета обороны (преимущественно – хорваты) и Армии Республики Сербской (преимущественно – сербы). Закон не наделяет эти полки какими-либо оперативными или административными полномочиями, а их подразделения входят в бригады с многоэтническим составом. Таким образом, сохраняя этнические традиции, с оперативной точки зрения и с точки зрения управления Вооруженные силы страны будут иметь подлинно многоэтнический характер.

И, наконец, Босния и Герцеговина стремится, чтобы ее оборонное ведомство обеспечило равенство военнослужащих за счет хорошо развитой нормативной базы, одновременно заботясь о надлежащей защите конституционных гарантий государствообразующих народов страны. В настоящее время стране осталось решить последнюю проблему: претворить описанную систему в жизнь на базе необходимых регламентирующих и нормативно-правовых документов.

¹⁹³ Группа управления переходного периода [Transition Management Group], Штаб-квартира НАТО, Сараево.

2. Международные обязательства в области прав человека

Как показывает рамка 12.2 внизу, право на равенство в достаточной степени признается международными документами в области прав человека, а именно: Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, хотя между этими текстами иногда существуют значительные различия. Все указанные документы запрещают дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, национального происхождения и вероисповедания. Статья 27 МПГПП специально расширяет эти положения, включая в них и запрет на дискриминацию против этнических, религиозных или языковых меньшинств.

Рамка 12.2

Положения о равенстве и недискриминации в избранных договорах в области прав человека

| | |
|------------------------------|---|
| Статья 2 ВДПЧ | 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, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. |
| Статья 26 МПГПП | Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. |
| Статья 27 МПГПП | В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. |
| Статья 14 ЕКПЧ | Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. |
| Статья 1 Протокола 12 к ЕКПЧ | 1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства. 2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи. |

Вместе с тем, некоторые моменты затрудняют толкование этих положений в качестве прямого запрета на любую из упомянутых форм дискриминации в войсках. Во-первых, не провозглашено само право на поступление на военную службу. Что касается запрета дискриминационных положений в законодательстве, то здесь никаких препятствий нет, по крайней мере, в рамках МПГПП. Однако позиция статьи 14 ЕКПЧ уже представляет проблемы, которые рассматриваются ниже. Во-вторых, не ясно, требуют ли эти обязательства по договорам как таковые, чтобы государства принимали активные меры по искоренению дискриминации – такие, как принятие законодательства против дискриминации, профилактика проявлений расизма или притеснений на расовой или этнической почве со стороны других людей (например, со стороны коллег по службе).

В этой связи существенное значение имеют более конкретные положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая содержит требования о принятии таких мер (см. рамку 12.3). Положения Конвенции распространяются на «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (статья 1.1).

Рамка 12.3

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹⁹⁴

Конвенция запрещает дискриминацию по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения в отношении осуществления политических и гражданских прав человека в своей стране и заявляет, что каждый имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране (статья 6).

Каждый имеет право на эффективную защиту и средства защиты от любых актов дискриминации, посягающих на его основные права и свободы через независимые национальные суды (статья 7.2).

Выполнение государствами своих обязательств контролирует Комитет по ликвидации расовой дискриминации (состоящий из восемнадцати экспертов, «обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью», избираемых государствами-участниками) (статья 8).

Государства-участники обязуются каждые два года, или всякий раз, когда того потребует Комитет, представлять Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций доклад о различных мерах, принятых для проведения в жизнь положений Конвенции (статья 9.1.a и b). Комитет ежегодно представляет доклад Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (статья 9.2).

Если какое-либо государство-участник считает, что другое государство-участник не выполняет положений Конвенции, то оно может довести об этом до сведения Комитета (статья 11). После этого Комитет рассматривает вопрос силами Комиссии, а также рассматривает рекомендации, необходимые «для мирного разрешения спора» (статья 13.1).

Отдельные лица также имеют право направлять петиции в Комитет, если они считают, что являются жертвами нарушения какого-либо из прав Конвенции государством-участником (статья 14), при условии, что данное государство признало право на рассмотрение сообщений от отдельных лиц. В таких случаях государство учреждает орган, уполномоченный рассматривать петиции от отдельных лиц и имеющий дело непосредственно с Комитетом. Комитет обязан рассмотреть все приведенные индивидуальным лицом доказательства и предложить свои рекомендации.

Директива Совета Европы 2000 (43)¹⁹⁵ требует, чтобы законодательство государств-членов ЕС обеспечило средства защиты от дискриминации на расовой и этнической почве в трудовых отношениях на частных предприятиях и в государственных учреждениях, включая случаи неправомерной косвенной дискриминации¹⁹⁶ и притеснения на расовой почве. В числе прочего, в данной Директиве речь идет об: «(а) условиях получения работы, действия в качестве частного предпринимателя и до-

194 Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, <<http://www.un.org/russian/documen/convents/raceconv.htm>>.

195 Директива Совета Европы 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. о реализации принципа равного отношения к людям независимо от расового или этнического происхождения, «Official Journal of the European Communities» [Официальный журнал Европейских Сообществ], L 180, 19 июля 2000 г., сс. 0022-0026.

196 Статья 2.2.b: «косвенной дискриминацией считается ситуация, в которой явно нейтральное предписание, критерий или обычай ставит лица на основании их расового или этнического происхождения в невыгодное по сравнению с другими положение, за исключением случая, когда данное предписание, критерий или обычай объективно обоснованы оправданной целью, и средства достижения этой цели являются уместными и необходимыми».

ступа к профессии, в том числе о критериях отбора и условиях приема на работу в любых сферах деятельности и на всех должностных уровнях, включая продвижение по служебной лестнице»¹⁹⁷. Помимо действий самих нанимателей, которые могут содержать признаки дискриминации, наниматели также несут ответственность и за любые действия своих сотрудников, ведущие к созданию такой атмосферы на рабочем месте, которая имеет признаки притеснения. Государства обязаны обеспечить, «чтобы все лица, которые считают, что с ними обращались противоправно по причине нарушения принципа равного обращения, имели возможность воспользоваться административным или судебным производством, включая примирительное производство, если оно уместно, по вопросам выполнения вытекающих из настоящей директивы обязательств» (статья 7). Можно предположить, что этот документ требует от государств-членов ЕС предоставить военнослужащим доступ к гражданским средствам правовой защиты для обеспечения соблюдения не только внутренних процедур, но и положений о запрете дискриминации.

Статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не предусматривает отдельного права на свободу от дискриминации. Она лишь предусматривает осуществление другого права, установленного Конвенцией или находящегося «в пределах действия» какого-либо установленного Конвенцией права (т.е., вместо доказательства наличия того или иного нарушения, достаточно доказать наличие практической связи с ним). Вместе с тем, Конвенция не содержит признания собственно права на занятость или на государственную службу. Даже если вышеупомянутая связь или нарушение будут установлены, то существует возможность, что при применении статьи 14 различия в отношении к разным людям могут быть оправданы. Например, Европейский суд по правам человека заявил, что «различное отношение к людям является дискриминацией, если «не имеет объективного и разумного обоснования», т.е., если оно не преследует «законную цель» или если отсутствует «разумное отношение соразмерности между применяемыми средствами и искомой целью»¹⁹⁸. Из этого следует, что, с точки зрения статьи 14, при удовлетворении указанных условий такие действия могут быть признаны обоснованными. Между тем, как заявил Европейский суд по правам человека, дискриминация по расовому и национальному признаку представляют собой две категории, обоснование которых требует «очень весомых причин» или «особо серьезных причин»¹⁹⁹.

Кроме того, в связи с трудностью установления факта расистской мотивации в делах о дискриминации, Европейский суд по правам человека постановил, что нерасследование государством фактов насилия со стороны государственных органов по очевидным направлениям или непринятие во внимание очевидных доказательств факта дискриминации со стороны государственных органов может стать причиной отрицательного заключения суда. Вследствие чего бремя доказательства отсутствия

197 Статья 3.

198 Дело «Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom» [Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 28 мая 1985 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 7, 1985 г., с. 741, п. 72 (см. также «Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium (Belgian Linguistics Case)» [Случай, связанный с некоторыми аспектами права об использовании языков в системе образования Бельгии (Лингвистическое дело Бельгии)], Европейский суд по правам человека, 23 июля 1968 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], 1979-80 гг., том 1, с. 241.

199 Дело «Tekeli v. Turkey» [Текели против Турции], Европейский суд по правам человека, 16 ноября 2004 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 42, 2006 г., с. 53, ссылка на «неопровержимые доводы».

дискриминации будет возложено на такое государство²⁰⁰. Это постановление может иметь важные последствия, например, в случае явно расовой мотивации проявлений дедовщины в вооруженных силах (см. главу 17, «Условия труда»).

В отличие от статьи 14, Протокол № 12 к ЕКПЧ представляет собой отдельное положение о защите физических лиц от дискриминации:

- При осуществлении любого права, предусмотренного национальным законом;
- Со стороны государственных органов при выполнении ими своих правовых обязательств, в том числе при использовании ими дискреционных полномочий, таких, как полномочия по выдаче субсидий;
- В процессе любого иного действия или бездействия со стороны государственного органа.

Поскольку вооруженные силы, безусловно, относятся к органам государственной власти, Протокол № 12 предупреждает дискриминацию по запрещенным основаниям в вооруженных силах тех стран, на которые он распространяется. Протокол № 12 подписали 35 стран Совета Европы, а в 14 странах, которые его ратифицировали²⁰¹, он вступил в силу с 1 апреля 2005 г.

ОБСЕ разработала широкие обязательства в области недопущения дискриминации в отношении этнических меньшинств. Еще на Хельсинском совещании 1975 г. ОБСЕ заявила, что государствам-участникам следует признать положительную роль, которую национальные меньшинства и региональные культуры могут сыграть в этих государствах²⁰². Позже, на Венском совещании 1989 г., государства-участники обязались «защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории»²⁰³. На Копенгагенском совещании 1990 г. в это обязательство было включено и право представителей такого религиозного или культурного меньшинства на использование собственного языка и на учреждение собственных образовательных, культурных и религиозных институтов²⁰⁴. Последующие совещания подтвердили эти принципы в отношении культурной самобытности. Во многих своих резолюциях ОБСЕ также обращает внимание на проблемы рабочих-мигрантов²⁰⁵.

3. Подходы

Этот раздел посвящен подходам различных стран к решению проблемы расовой дискриминации – либо с помощью юридических процедур, либо с помощью методов рассмотрения жалоб и политики в области занятости – с особым вниманием

200 Дело «Nachova v. Bulgaria» [Начова против Болгарии], Европейский суд по правам человека, 26 февраля 2004 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 39, 2004 г., с. 793, п. 169.

201 К 31 января 2007 г. Протокол № 12 ратифицировали: Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Хорватия, Кипр, Финляндия, Грузия, Люксембург, Нидерланды, Румыния, Сан-Марино, Сербия и Черногория, бывшая Югославская республика Македония и Украина. См.: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=1/31/2007&CL=ENG>>.

202 Хельсинки, 1975 г. (Сотрудничество в гуманитарных и иных областях).

203 Вена, 1989 г., п. 19.

204 Копенгаген, 1990 г., пп. 32-34.

205 В частности, на Венском совещании 1989 г. ОБСЕ призвала «принимающие страны и страны происхождения предпринять усилия с тем, чтобы улучшать в дальнейшем экономические, социальные, культурные и другие условия жизни рабочих-мигрантов и их семей, законно проживающих в принимающих странах», такие как уровень образования и подготовки. Особый интерес для настоящего исследования представляет заявление ОБСЕ о том, что государства-участники признают, что «вопросы рабочих-мигрантов имеют свое человеческое измерение».

к примерам передовой практики. Затем в таком же ключе обсуждается положение принятых на военную службу неграждан и представителей языковых меньшинств.

Подача и рассмотрение жалоб на дискриминацию и притеснения на почве расизма
Для выполнения обязательств в области прав человека, описанных в предыдущем разделе, важно иметь эффективные методы подачи и рассмотрения жалоб о фактах расовой дискриминации. Методы защиты от дискриминации могут принимать ряд форм. Например, можно разрешить подачу гражданских исков против дискриминации в гражданские суды по трудовым делам (в Соединенном Королевстве это разрешается делать после предварительного внутреннего рассмотрения жалобы; см. рамку 12.4) или предоставить право непосредственного обращения в комиссии по правам человека (пример Канады).

Рамка 12.4

Подход Соединенного Королевства: предварительное рассмотрение жалоб о расовой дискриминации²⁰⁶

В 1996 г. общее законодательство страны по предупреждению расовой дискриминации было распространено и на вооруженные силы, после чего военнослужащие получили право на подачу заявлений о фактах расовой дискриминации в (гражданские) суды по трудовым делам.

Однако они могут это сделать лишь после подачи жалобы в рамках внутренней служебной процедуры (именуемой «подача заявления о возмещении ущерба»). Вооруженные силы имеют право просить об отсрочке судебного разбирательства до окончания внутренней процедуры, что на практике обычно и происходит.

Преимущество этого подхода заключается в том, что он способствует внутреннему разрешению подобных дел и, в случаях, когда дискриминация имеет место в результате действий других военнослужащих, позволяет рассматривать подобные заявления в дисциплинарном порядке.

Впрочем, имеются существенные различия между подачей заявления о возмещении ущерба (которое также может рассматриваться в дисциплинарном порядке с применением более строгого критерия доказанности, характерного для уголовных дел) и рассмотрением в суде (где применяется менее строгий гражданский критерий доказанности). Кроме того, в суде иск предъявляется вооруженным силам как нанимателю, ответственному за дискриминационные действия своих сотрудников, тогда как внутренняя процедура может закончиться дисциплинарным производством в отношении других военнослужащих.

Недостатки же этого подхода состоят в том, что завершение внутренней процедуры может существенно затянуться, а необходимость подавать жалобу по цепи инстанций может оказаться сдерживающим фактором для военнослужащих, имеющих какие-либо жалобы.

Иногда обвинения в ненадлежащем обращении на расовой почве в основном касаются притеснений или проявлений дедовщины со стороны других военнослужащих. Конечно же, вооруженные силы обязаны обеспечить безопасные условия труда без дискриминации или расовой нетерпимости. Притеснения на расовой почве можно квалифицировать как одну из форм дискриминации, за которую вооруженные силы несут субститутивную ответственность. Вместе с тем, кроме закона о дискриминации можно также предусмотреть меры защиты или методы официального порицания в рамках системы наказаний за нарушение военной дисциплины. Например, в Соединенном Королевстве военные суды или старшие офицеры обязаны

²⁰⁶ Приложение 11 к Протоколу дачи показаний, «Special Report of Armed Forces Select Committee 2001» [Специальный доклад Особого комитета по делам вооруженных сил 2001 г.], 2001 HC (Документы Палаты общин) 154, том II; Закон о расовых отношениях 1976 г., раздел 75; Нормативно-правовые документы по расовым отношениям (Жалобы в промышленных трибуналы) (Вооруженные силы) 1997 г.; Закон о вооруженных силах 2006 г., разделы 334-339.

рассматривать признаки расовой или религиозной нетерпимости в том или ином нарушении военного права в качествеотягчающего обстоятельства, которое может повлечь за собой более суровое наказание²⁰⁷.

Рамка 12.5

Определение притеснений на расовой почве²⁰⁸

«Притеснение считается дискриминацией..., если цель или действительное действие связанного с расовым или этническим происхождением нежелательного поведения представляет собой унижение достоинства личности и формирование атмосферы унижения и оскорбления».

Кроме того, полномочия институтов, рассматривающих жалобы о дискриминационном обращении и злоупотреблениях (например, военных омбудсменов или генеральных инспекторов) могут распространяться и на вопросы, связанные с этническими проблемами. Достойным внимания примером является институт Комиссара парламента по делам вооруженных сил Германии (см. главу 22, «Омбудсмены»), в полномочия которого входит получение и расследование жалоб на действия других военнослужащих.

Осуществление принципа равных возможностей в вооруженных силах

Борьба с расовой дискриминацией не сводится лишь к обеспечению правовых инструментов для рассмотрения жалоб. Опыт США и Соединенного Королевства показывает, насколько важны также регламентирующие документы и инициатива руководства.

В США в 1948 г. был принят Указ президента № 9981 об обеспечении равного обращения со всеми военнослужащими, независимо от расы, цвета кожи, религиозной или национальной принадлежности. В 1971 г. был учрежден Институт МО по проблемам расовых взаимоотношений, позже переименованный в Институт МО по проблемам обеспечения равных возможностей при поступлении на работу, в задачу которого входит предоставление консультаций правительству и проведение обучения. Как видно из рамки 12.6, опыт США показывает, что борьба с дискриминацией и обеспечение представительства этнических меньшинств в вооруженных силах, если их рассматривать в качестве одного из приоритетов государственной политики, могут привести к существенным результатам.

207 В соответствии с разделом 240 Закона о вооруженных силах 2006 г.

208 Директива Совета ЕС 2000 (43), статья 2.3.

Рамка 12.6

Обеспечение соблюдения принципа равных возможностей в ВС США²⁰⁹

В Министерстве обороны эти обязанности возложены на руководителя высшего звена: помощника заместителя министра обороны по вопросам обеспечения равных возможностей.

Министерство обороны финансирует деятельность Института МО по проблемам обеспечения равных возможностей, который проводит обучение специалистов в области обеспечения равных возможностей, консультирует министерство по вопросам политики равных возможностей, а также ведет соответствующие исследования.

Министерство требует, чтобы каждый вид вооруженных сил вел и пересматривал собственный план действий по поддержке принципа равных возможностей, а также проводил ежегодную «Оценку осуществления принципа равных возможностей в вооруженных силах», которая представляет собой отчет о результатах выполнения задач по обеспечению равных возможностей с указанием существующих проблем, таких, как притеснения и дискриминация.

Такой отчет включает данные и оценку (составленную в произвольной форме) результатов, достигнутых по 10 направлениям. Одним из таких направлений является набор новобранцев и присвоение офицерских званий. К остальным направлениям относятся: результаты продвижения по службе офицерского и рядового состава; прохождение офицерским и рядовым составом профессионального военного обучения (например, в военных колледжах и училищах для сержантского состава); усиление регулярных войск офицерским составом; назначение на должности, рассматриваемое как повышение по службе, а также на должности командиров и заместителей командиров; а также чрезмерное или недостаточное представительство меньшинств или женщин в любой профессиональной категории военнослужащих.

Разработаны специальные программы для охвата определенных групп, чьи права традиционно ущемлялись:

- Программа приема на службу американских индейцев или коренного населения Аляски
- Программа приема на службу лиц азиатского происхождения или выходцев с островов Тихого океана
- Программа приема на службу афроамериканцев
- Программа приема на службу лиц латиноамериканского происхождения

Сходным образом, в Соединенном Королевстве обеспокоенность по поводу недостаточного представительства этнических меньшинств в вооруженных силах, расовой дискриминации и дедовщины в войсках, а также низкого процента продления контрактов на службу в ВС, стала причиной разработки и внедрения в жизнь целой серии предупредительных мер. В 1998 г. Министерство обороны Соединенного Королевства и Комиссия за расовое равенство (КРР) – официальный орган, созданный для борьбы с дискриминацией – подписали договор о сотрудничестве. Он включает меры, направленные на обеспечение расового равенства, в том числе: обеспечение искомой доли представителей этнических меньшинств в общем числе принятых на военную службу, устранение препятствий для набора и продвижения по службе представителей этнических меньшинств, повышение числа представителей этнических меньшинств со старшими офицерскими званиями, эффективная профилактика злоупотреблений на почве расизма, а также включение в ежегодную отчетность информации о результатах мероприятий по обеспечению принципа равных возможностей. В 2001 г. КРР доложила Особому комитету Палаты общин по делам вооруженных сил о значительных успехах программы. В 2000 г. был дан старт официальной стратегии «за равное представительство», направленной на ликвида-

²⁰⁹ Министерство обороны США, <<http://www.dod.mil/prhome/eotenent.html>>; Директива Министерства обороны США № 1350.2, 18 августа 1995 г., <<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/rtf/d13502x.rtf>>; Института МО по проблемам обеспечения равных возможностей, <<http://www.deomi.org/deomi.htm>>.

цию недостаточного представительства национальных меньшинств в вооруженных силах²¹⁰.

Особая кадровая политика

Меры по защите интересов ущемленных групп населения приводят к неоднозначным результатам и, особенно в случаях с обратной дискриминацией, могут даже иметь признаки нарушения конституции или законодательства. Кроме того, они могут составлять нарушение описанных выше международных соглашений. Альтернативой может быть применение конкретных отступлений от Директивы ЕС на ограниченный срок для устранения последствий дискриминации, имевшей место в прошлом. Вместе с тем, к хорошим результатам может привести установление целевых показателей или квот для недостаточно представленных групп населения, которые бы определяли желательную долю представителей меньшинств среди тех или иных званий и армейских структур, а также применение мер, направленных на достижение таких квот.

В 60-х годах прошлого века одной из причин разногласий между англоязычным большинством и франкоязычным меньшинством (составлявшим, соответственно, около трех четвертых и одной четвертой населения) в Канаде было недостаточное представительство последней группы в вооруженных силах и, особенно, в офицерском корпусе. В качестве мер для повышения представительства франкоязычных канадцев были приняты соответствующие квоты, специальные программы обучения, а также изменения в языковых требованиях к офицерам. Однако, похоже, что более важную роль в увеличении числа франкоязычных офицеров сыграла организация франкоязычных подразделений во всех трех видах войск по каждой военной специальности²¹¹.

Еще один способ повышения набора военнослужащих из числа недостаточно представленных групп до уровня установленных квот состоит в снижении требований в отношении приема представителей меньшинств в военные учебные заведения (такой метод применили в 2003 г. в Болгарии с помощью Информационного центра НАТО и за счет финансирования со стороны делегации ЕС в Болгарии).

Меры в области обучения

Меры такого рода могут включать и специальные курсы обучения с целью повышения осведомленности в вопросах этнического равенства. Например, в середине 90-х годов прошлого века военнослужащие вновь созданных Сил национальной обороны Южной Африки, в состав которых пришлось включить несколько различных группировок различного расового и этнического происхождения, прошли целый ряд учебных программ, составленных с целью повышения толерантности и уважения к этнокультурным различиям.

Далее, окончание курсов обучения в области равенства возможностей можно сделать обязательным условием повышения по службе; и напротив, факты свидетельствующие о несоблюдении этих норм, можно рассматривать как препятствие для карьерного роста.

210 Министерство обороны, «Директива Начальника Генерального штаба о соблюдении принципа равенства и защиты культурной самобытности в вооруженных силах»: <http://www.army.mod.uk/linkedfiles/servingsoldier/usefulinfo/equality/ss_hrpers_eq_w/cgs_equality_and_diversity_directive.pdf>.

211 «Multiethnic Armed Forces» [Вооруженные силы с многоэтническим составом], Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, 2005 г., <http://www.dcaf.ch/publications/bg_multiethnic_armed_forces.cfm?nav1=4&nav2=1>.

Вопросы гражданства

Запрет на прием неграждан в вооруженные силы – обычная практика государств-участников ОБСЕ, хотя из нее бывают исключения. На первый взгляд такие ограничения имеют признаки дискриминации (иногда косвенной расовой дискриминации), однако под них нетрудно подвести законные основания.

Например, положения Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации не относятся «к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства-участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами»²¹². Хотя граждане государств-членов ЕС обычно имеют право на работу в другом государстве-члене ЕС в соответствии с правом свободного передвижения, для государственной службы существуют исключения, и соответствующее прецедентное право Европейского суда и заявление Европейской Комиссии включают в эту категорию и вооруженные силы²¹³.

Несмотря на это, некоторые страны все же проводят набор неграждан в свои вооруженные силы или в конкретные подразделения: например, Французский легион набирает неграждан²¹⁴, а гурские стрелки ВС Соединенного Королевства являются гражданами Непала.

Рамка 12.7

Гурская бригада²¹⁵

В течение уже почти двух столетий, со времени заключения в 1815 г. мирного договора, которым завершилась Англо-Непальская война 1814-1815 гг., гурки служат короне: сначала в (британской) Индийской армии, а после получения Индией независимости в 1947 г. – в Вооруженных силах Соединенного Королевства.

Обычно каждый год около 28 000 потенциальных новобранцев состязаются за право получить одно из 230 мест в 3,5-тысячной Гурской бригаде. Бригада представляет собой уникальную воинскую часть. Это не боевая бригада в обычном смысле этого слова. Скорее она действует как административная единица, комплексная организация, которая обеспечивает, чтобы все сформированные гурские подразделения, в которые набираются все гурские военнослужащие (в основном – в пехоту, но также и в саперные подразделения, подразделения связи и службу материально-технического снабжения), смогли интегрироваться в другие боевые бригады Армии Соединенного Королевства и стать составной их частью.

Набор гурков на военную службу производится в Непале. Они – граждане Непала и остаются ими в течение всего периода службы в войсках Соединенного Королевства, а после отставки возвращаются в Непал, чтобы снова занять свое место в непальском обществе. Эти особые условия необходимы для того, чтобы гурки имели возможность служить в Армии Соединенного Королевства, одновременно сохраняя свою особую национальную самобытность, а также культурные, религиозные и этнические традиции.

Условия их службы определяет Трехстороннее соглашение (первоначально – меморандум о соглашении, подписанный в 1947 г. правительствами Соединенного Королевства, Индии и Непала, в котором правительство Непала дало согласие на службу гурских подразделений в армиях Индии и Соединенного Королевства).

212 Статья 1.2.

213 См. Бюллетень Европарламента «Free movement for workers» [Свобода перемещения работников], <http://www.europarl.europa.eu/facts/3_2_2_en.htm>.

214 См. <<http://www.legion-recrute.com/en>>.

215 Решение судьи Салливана Дж. (Административный суд) в деле «R (Purja) v. Ministry of Defence» [Р (Пурья) против Министерства обороны], в: «England and Wales High Court» [Высокий суд Англии и Уэльса], 2003 г., с. 445; <http://www.army.mod.uk/brigade_of_gurkhas/index.htm>.

Как указано выше, законность ограничений на службу неграждан в вооруженных силах часто легко доказуема. Однако в тех случаях, когда негражданам предоставлено право на военную службу, оправдать наличие разницы в условиях службы будет сложнее²¹⁶. Практическую реализацию этих принципов можно проследить на примере двух судебных дел о дискриминации против гурок в Соединенном Королевстве. В первом речь шла о том, соответствуют ли сроки и условия службы в Гурской бригаде положениям статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод²¹⁷. Гурки оказались в менее выгодном положении с точки зрения размера причитающейся им пенсии по сравнению с другими военнослужащими британской армии, однако в более выгодном положении с точки зрения срока ее выплаты (гуркам пенсию начинали выплачивать немедленно после завершения 15 лет службы, тогда как британские солдаты могли рассчитывать на отсроченную пенсию лишь по достижении 60 лет). Суд также принял во внимание и огромную разницу в условиях жизни, которые ожидали гурок и британских солдат в тех обществах, куда им предстояло выйти на пенсию. Хотя суд и не нашел нарушения статьи 14, этот процесс привел к основательному пересмотру условий службы²¹⁸. Во втором деле дискриминация была связана с разницей в выплате компенсаций военнослужащим-гуркам и подданным Соединенного Королевства, которые находились в японском плену в годы Второй мировой войны. Суд нашел занижение компенсации гуркам безосновательным, и каждый из военнослужащих, на которых распространялось данное решение, получил компенсацию в размере 10 000 английских фунтов стерлингов.

Рамка 12.8

Отношение к языкам меньшинств в избранных странах²¹⁹

| | |
|---------------------------|---|
| Австрия | Военнослужащие могут свободно общаться между собой на родном языке. В процессе набора на военную службу и прохождения проверок на предмет пригодности к военной службе представителям языковых меньшинств разрешено говорить на родном языке (официально признанным в качестве языка меньшинства). Все другие виды общения в вооруженных силах должны осуществляться лишь на государственном языке, которым, согласно конституции Австрии, является немецкий язык. |
| Канада | Язык общения с равными по должности выбирается произвольно. Однако в подразделениях, определенных как одноязычные, которые в основном дислоцированы в одноязычных регионах в соответствии с определением Секретариата Совета Казначейства (в ВС Канады официально существуют франкоязычные и англоязычные подразделения), устанавливается обязательный язык общения. В подразделениях, определенных как двуязычные (и дислоцированных, в основном, в двуязычных районах), разрешается свободное использование обоих языков. |
| Чешская Республика | Официальным языком для общения с государственными органами Чешской Республики, включая высшее руководство вооруженных сил, является чешский язык; словацкий язык не имеет равного с ним статуса. Другие языки для общения в вооруженных силах использовать запрещено. |
| Финляндия | Официальный язык вооруженных сил - финский (существует одно подразделение, в котором говорят на шведском языке). В гражданских делах выбор языка свободный. |
| Латвия | В соответствии с Законом об официальном языке, в национальных вооруженных силах разрешается говорить на единственном государственном языке Латвии, латышском. Однако это ограничение действует лишь во время исполнения служебных обязанностей. |
| Литва | При исполнении служебных обязанностей разрешается говорить лишь на официальном языке. |
| Словакия | В соответствии с п. 1 статьи 6 конституции страны, государственным языком Словакии является словацкий язык. В соответствии со статьей 3.2 Закона № 270/1995 Сборника законов Республики Словакия, при официальном общении военнослужащие обязаны пользоваться государственным языком. |
| Украина | Официальное общение должно проходить лишь на государственном языке. |

216 Положения Директивы ЕС 2000 (43) не распространяются на граждан государств, которые не являются членами ЕС. См. статью 3.2.

217 Дело «R (Purja) v. Ministry of Defence» [Р (Пурья) против Министерства обороны], Апелляционный суд, 9 октября 2003 г., «Weekly Law Reports» [Еженедельные судебные отчеты], том 1, 2004 г., с. 289.

218 Палата лордов, Дебаты, Раздел публикаций и учетных документов, веб-сайт Парламента Соединенного Королевства, 11 января 2005 г., <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldhansrd/vo050111/text/50111-47.htm>>.

219 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопросы 78 и 79.

Обращение с языковыми меньшинствами

Языковой фактор может стать препятствием для полноценной службы в вооруженных силах представителей языковых меньшинств, язык которых отличается от официально признанного языка данной страны. Рамка 12.8 внизу представляет различные подходы к решению этого вопроса, принятые в некоторых государствах-участниках ОБСЕ.

В государстве, в котором проживают значительные группы населения, говорящие на разных языках, эффективным решением проблемы недостаточного представительства языковых меньшинств может быть создание отдельных подразделений с учетом языковых различий. Например, вооруженные силы Швейцарии имеют многоуровневую структуру, подразделения в которой в максимально возможной степени учитывают деление общества на кантоны и языковые группы. Однако специальные войска могут включать и многоязычные подразделения. Сотрудники Министерства обороны и офицерский корпус обязаны владеть несколькими языками (см. рамку 12.9).

Бельгия и Канада установили двойную структуру вооруженных сил в связи с тем, что фламандское население Бельгии и франкоязычное население Канады предпочитает слушать команды на своем родном языке. В Канаде организация таких подразделений влечет за собой несколько последствий:

- Франкоязычные офицеры имеют преимущество в таких подразделениях в виду их более развитых навыков общения на родном языке;
- Франкоязычные офицеры во франкоязычных подразделениях более тонко чувствуют культурные особенности франкоязычных солдат, что делает их более успешными командирами и обеспечивает им столь же (если не более) быстрое продвижение по службе, что и их англоязычным коллегам в англоязычных подразделениях;
- Создание франкоязычных подразделений во всех видах вооруженных сил требует, чтобы полковники, генералы и офицеры штаба владели обоими языками независимо от языковой квоты, установленной для продвижения по службе²²⁰.

Рамка 12.9

Многоязычие и вооруженные силы Швейцарии²²¹

В Швейцарии четыре государственных языка: французский, немецкий, итальянский и ретороманский. Несмотря на то, что вооруженные силы Швейцарии никогда официально не формулировали политику в отношении многоязычия, они разработали три концепции для решения проблемы многоязычия своего государства.

1. Принцип языковой территориальности

Равное представительство языковых групп в вооруженных силах Швейцарии гарантировано территориальной структурой вооруженных сил, которая исторически восходит к военной организации кантонов. С учетом того, что набор в большинство подразделений производится из числа граждан одного кантона, а также того, что 22 из 26 швейцарских кантонов являются одноязычными, большинство подразделений вооруженных сил Швейцарии пользуются одним языком для внутреннего общения.

220 «Multiethnic Armed Forces», указ. соч., примечание 211.

221 Бернхард Альтерматт, «Der Umgang der Schweizer Armee mit der Mehrsprachigkeit: Proportionalität und Territorialität: Ein historischer Überblick mit Standortbestimmung» [Решение проблемы многоязычия в швейцарской армии: пропорциональность и территориальность: исторический обзор и дислокация], Служба военных библиотек и истории федерации, Отчет № 15, Берн, 2004 г., сс. 71-73.

Рамка 12.9 - продолжение

2. Принцип пропорциональности

Кроме принципа территориальности, еще одним методом решения проблемы многоязычия является принцип пропорционального представительства языковых сообществ в вооруженных силах Швейцарии. Предполагается, что состав вооруженных сил должен отражать фактическое соотношение языковых групп Швейцарии. Эта политика представительства большей частью зиждется на неофициальных правилах и обычаях, а юридические предписания по этому вопросу – редкость.

3. Языковая подготовка офицерского корпуса

Офицеры должны обладать прекрасными навыками общения. В этом отношении вооруженные силы Швейцарии пользуются тем преимуществом, что их офицеры имеют относительно хорошие знания языков, приобретенные ими в ходе получения гражданского образования и предвоенной подготовки. Лишь недавно программа обучения офицерского корпуса стала обращать больше внимания на языковую подготовку, но не по одному из четырех официальных языков страны, а по английскому языку.

5. Примеры передового опыта и рекомендации

- Следует предусмотреть эффективные меры для обеспечения военнослужащим возможности подавать заявления о фактах расовой дискриминации (включая косвенную дискриминацию и притеснения на почве расизма) в системе вооруженных сил;
- Военнослужащим следует предоставить возможность добиваться расследования заявлений о фактах расовой дискриминации (включая косвенную дискриминацию и притеснения на почве расизма) в гражданских судах или трибуналах. В странах, где такие заявления предварительно должны пройти внутреннюю процедуру рассмотрения жалоб, гражданским властям также следует разрешить осуществление процессуальных действий в случае неправомерного затягивания или ненадлежащего проведения внутреннего расследования;
- Всем вооруженным силам следует иметь прозрачный порядок набора новобранцев, включая правила набора, основанные на принципах справедливого и равного представительства всех этнических групп;
- Странам с высокой степенью недостаточности представительства этнических или языковых меньшинств в вооруженных силах по сравнению с населением в целом следует принять активные меры для поощрения и облегчения подачи заявлений в армию от таких групп;
- Министерством обороны следует наладить сотрудничество с независимыми органами по борьбе с дискриминацией в плане организации мониторинга и внедрения таких мер;
- Значительную часть программы обучения военнослужащих следует посвятить вопросам толерантности в отношении этнических и языковых меньшинств, а также предусмотреть надлежащие дисциплинарные меры против лиц, виновных в дискриминационном поведении или притеснениях;
- Особая ответственность в этом вопросе лежит на старших офицерах, и хорошую осведомленность в этих вопросах следует сделать одним из обязательных условий их продвижения по службе. В равной степени следует обеспечить, чтобы обнаружение любого факта дискриминации со стороны офицера служило препятствием для его повышения по службе или поводом для понижения в звании;
- Следует пересмотреть ограничения на прием неграждан на работу в вооруженные силы с целью проверки, что такие ограничения действительно соответствуют поставленной цели и соразмерны с ней. В странах, где набор неграждан в вооруженные силы разрешен, следует также провести проверку на предмет

фактов различного к ним отношения в смысле условий службы по сравнению с гражданами;

- В странах, где существуют значительные по численности группы языковых меньшинств, следует подумать о специальных мерах для улучшения их положения, таких, как внедрение двойной структуры вооруженных сил;
- Там, где это целесообразно, следует организовать обучение военнослужащих на языках этнических меньшинств.

Глава 13

Женщины-военнослужащие

Настоящая глава предлагает анализ различных вариантов и примеров передового опыта в области службы женщин в армии, а также последствий возросшего проникновения женщин в эту традиционно мужскую сферу. Она выделяет главные препятствия, по-прежнему стоящие перед женщинами на всех этапах военной карьеры, рассказывает о методах защиты прав женщин в армии и контроля над их соблюдением, о проблеме притеснений, насилия, а также о средствах и мерах обеспечения равенства прав всех военнослужащих.

Настоящая глава рассматривает проблему женщин-военнослужащих в рамках общей проблемы управления многообразием, т.е. проблемы набора и сохранения сотрудников, представляющих различные демографические группы, и, в особенности, оптимального использования их личных качеств²²². Особое внимание уделяется возможности положительного вклада женщин в обеспечение безопасности, особенно в свете множества новых задач, стоящих перед современными войсками – от миссий наблюдателей и доставки гуманитарной помощи до миротворческих операций и операций по поддержанию мира. (Поскольку забота о детях является обязанностью родителей, то этот вопрос обсуждается в главе 17 «Условия труда».)

1. Актуальность вопроса

Роль женщин в вооруженных силах не сходит с повестки дня дискуссий в большинстве демократических государств. Несмотря на то, что за последние 30 лет возможности военной службы для женщин в регионе ОБСЕ значительно расширились, даже в армиях с наибольшей долей женщин-военнослужащих (как в США) они составляют не более 15% личного состава²²³. До недавнего времени женщины в основном занимали должности, связанные с непосредственным обеспечением боевых действий, материально-техническим снабжением, выполнением административных функций, уходом за ранеными и решением других сопряженных с медициной задач. Сегодня женщины служат в армиях большинства государств-участников ОБСЕ, причем, похоже, что выбор открытых для них должностей повсеместно расширился. Тем не менее, женщины-военнослужащие все еще часто страдают от дискриминационных мер и действий. Например, во многих странах женщинам запрещено занимать строевые должности. Кроме того, женщины сталкиваются с дискриминацией в плане продвижения по службе: на командные должности их назначают лишь в виде исключений. С этой точки зрения различия в отношении к женщинам заметны не только между государствами, но и между видами вооруженных сил (ВМС, ВВС и армией) одного и того же государства²²⁴.

222 Ян ван дер Мелен и Джозеф Сутерс, «Introduction: the Diversity of Diversity» [Введение: многообразие многообразия], в книге: Джозеф Сутерс и Ян ван дер Мелен (ред.), «Managing Diversity in the Armed Forces: Experiences from Nine Countries» [Управление многообразием в вооруженных силах: опыт девяти стран], Тилбург, Тилбург Университи Пресс, 1999 г.

223 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 75.

224 Герхард Кюммель, «When Boy Meets Girl: The «Feminization» of the Military» [Мальчик встречает девочку: «Феминизация» вооруженных сил], «Current Sociology» [Современная социология], том 50, № 5, 2002 г., сс. 615-639; Донна Уинслоу и Джейсон Данн, «Women in the Canadian Forces: Between Legal and Social Integration» [Женщины в вооруженных силах Канады: между правовой и социальной интеграцией], «Current Sociology» [Современная социология], том 50, № 5, 2002 г., сс. 641-667.

2. Рассматриваемые вопросы

Право женщин, как граждан, на полноценную военную службу

Служба женщин в вооруженных силах – это, прежде всего, вопрос прав человека, предусматривающих право женщин на военную службу. Участие в обороне страны и ее вооруженных силах неразрывно связано с правами и обязанностями любого гражданина. Лишение женщины права на участие в таком важном национальном институте, как вооруженные силы, ставит ее в неравное положение по сравнению с гражданами-мужчинами. Нам могут возразить, что запрет на службу в армии идет женщинам только на пользу, да и для общества в целом может быть желательным сохранение женщин в качестве «мирного» сегмента общества. Однако этот аргумент не учитывает, что, с точки зрения гражданских прав и принципа равных возможностей, к мужчинам и женщинам следует относиться одинаково. Опыт военной службы делает голос женщин в дискуссиях на тему безопасности более весомым²²⁵.

Служба женщин в вооруженных силах чрезвычайно важна для их участия в регулировании и разрешении конфликтов. Резолюция Совета Безопасности ООН № 1325 «О женщинах, мире и безопасности» (2000 г.) вновь подтверждает

«важную роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и в миростроительстве. [Она призывает государства] обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов».

Равное представительство

Право женщин на поступление на военную службу также является важным аспектом демократизации вооруженных сил с точки зрения надлежащего представительства всех групп данного общества. Например, такое право было одним из центральных вопросов интеграции афроамериканцев в общество США или католиков – в общество Германии, где в 70-е годы XX века Бундесвер проводил курс на увеличение числа офицеров-католиков с целью демократизации командования и охвата важных групп гражданского населения. Эти примеры показывают, что армия не только является отражением общества, но может также способствовать борьбе изолированных групп (например, афроамериканцев в США) за равные права или, наоборот, тормозить подобные процессы (как во многих случаях до сих пор происходит в отношении женщин).

Еще один аспект демократизации связан с таким явлением, как «внутренняя жизнь» армии. Исследования показывают, что, вопреки убеждению многих людей, мужская дружба мало влияет на боеспособность войск; группы военнослужащих могут найти другую, более широкую почву для сплочения и развития товарищества. Создание армии с более широкой основой сплоченности, в том числе без учета различий по половому признаку, демократизирует и армию, и общество.

Вопросы недискриминации

Набор женщин в вооруженные силы – это проблема борьбы с дискриминацией, т.е. обеспечение равных возможностей продвижения по службе как для мужчин, так и для женщин, равного доступа к различным должностям, равной оплаты труда,

225 Юта Кляйн, «The Gender Perspective of Civil-Military Relations in Israeli Society» [Гендерный аспект военно-гражданских отношений в израильском обществе], «Current Sociology» [Современная социология], том 50, № 5, 2002 г., сс. 669-686.

а также ликвидация злоупотреблений по отношению к женщинам-военнослужащим. Эта проблема связана и с созданием положительного отношения к женщинам-военнослужащим вообще, с включением женщин в военную среду и в воинские традиции.

Пол и боеспособность

Не следует недооценивать полезный эффект от приема женщин на военную службу, или не обращать внимания на тот вклад, который они могут внести в обеспечение мира и безопасности. Участие женщин имеет особое значение при осуществлении операций по поддержанию мира, которые сейчас составляют основную функцию большинства армий. Операции по поддержанию мира во многом отличаются от традиционных армейских функций тем, что в них делается особый упор на защиту гражданского населения, а также тем, что они связаны с деятельностью по разрешению конфликтов и восстановлению порядка. Уже признан тот факт, что присутствие женщин в контингентах по поддержанию мира способствует улучшению отношений воинского контингента с обществом принимающей страны, а также повышает возможности миротворцев по работе с женщинами и детьми и по их защите²²⁶.

3. Международные обязательства в области прав человека

Ряд международных документов запрещают дискриминацию по признаку пола и обеспечивают интеграцию де-юре.

Статья 15.1. Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), принятой в 1979 г. Генеральной Ассамблеей ООН, предусматривает, что все государства-участники «признают за женщинами равенство с мужчинами перед законом»²²⁷. КЛДЖ требует, чтобы государства-участники принимали меры на уровне нормативных документов (т.е., путем включения принципа равенства в свое национальное законодательство и упразднения дискриминационных законов), а также на процессуальном уровне – за счет внедрения эффективных механизмов для обеспечения защиты женщин от всех форм дискриминации. В частности, Конвенция предусматривает специальные положения о дискриминации женщин в сфере приема на работу и требует, чтобы государства-участники предприняли конкретные шаги в этом направлении. Согласно статье 7, все государства-участники должны принять «все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны». Статья 8 гласит:

«Государства-участники принимают все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций».

226 См. Резолюцию Совета безопасности ООН № 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности, находится по адресу: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>>.

227 Находится по адресу: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>>. В статье 1 Конвенции дискриминация в отношении женщин определяется как «любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области».

Комитет КЛДЖ принял комментарии к статьям 7 и 8 Конвенции, посвященные вопросу службы женщин в вооруженных силах (см. рамку 13.1)²²⁸.

Рамка 13.1

Женщины-военнослужащие: комментарии Комитета КЛДЖ по вопросу о службе женщин в вооруженных силах²²⁹

28. Лишь немногие государства-участники Конвенции сообщают о предоставлении женщинам доступа к военной службе. Но некоторые страны приняли оговорки к различным положениям Конвенции о службе женщин в армии, в том числе к статьям 7 и 8 ...

29. Право на службу в армии является важной составляющей гражданских прав женщин. Однако многие мужчины и женщины считают это занятие «мужским делом». Исторически, закрепление воинской функции за мужчинами является результатом общественного устройства. Утверждают, что военная служба изначально принадлежит к мужским ритуалам, тем самым поддерживая различие между мужскими и женскими ролями и стереотипами «защитников» и «защищаемых»...

30. В связи с тем, что вооруженные силы составляют важный элемент государственного порядка, принятия государственных решений и управления, следует, чтобы состояние вооруженных сил страны было предметом озабоченности всех граждан. Находясь вне армии, женщины не могут участвовать в принятии решений об использовании вооруженных сил, реформировании военных институтов и осуществлении общего контроля над их эффективностью ...

33. Особое значение проблема службы женщин в армии приобретает в операциях по поддержанию мира, направленных, в основном, на предотвращение или разрядку конфликта для поиска мирного решения. Отсутствие женщин среди военнослужащих сил ООН по поддержанию мира отражает факт отсутствия женщин в армиях тех стран, чьи подразделения участвуют в операциях по поддержанию мира. Между тем, на гражданском уровне женщины играют активную роль в таких операциях. В декабре 1992 года две операции ООН по поддержанию мира (в Анголе и Южной Африке) возглавляли женщины из Секретариата ООН, а среди экспертов поддержки из числа гражданских наблюдателей, администраторов и другого профессионального персонала относительно высокий процент составляли женщины.

34. С повышением значения операций по поддержанию мира неизбежно возникнет вопрос о том, насколько приемлема изоляция женщин от участия в решении многих задач по поддержанию мира. С учетом того, что задачи операций по поддержанию мира во многом отличаются от традиционных задач вооруженных сил и связаны с мероприятиями по разрешению конфликтов, увеличение участия женщин в таких операциях может привести к положительным результатам.

Принцип недискриминации женщин в трудовых отношениях подтверждает и ряд других международных документов, включая Рекомендацию Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1700 (2005) по поводу дискриминации женщин при найме на работу и на рабочем месте²³⁰, а также Директиву Совета Европы о реализации принципа равного обращения с мужчинами и женщинами при найме на работу, профессиональном обучении, продвижении по службе и обеспечении условий тру-

228 «Implementation of Article 21 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Analysis of articles 7 and 8 of the Convention» [Выполнение статьи 21 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: анализ статей 7 и 8 конвенции], CEDAW/C/1994/1, <<http://www.un.org/documents/ga/cedaw/13/cedawc1994-4.htm>>.

229 См. <<http://www.un.org/documents/ga/cedaw/13/cedawc1994-4.htm>>.

230 Находится по адресу: <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1700.htm>>.

да²³¹. Некоторые документы специально касаются прав женщин на военную службу, как, например, предложение о принятии решения в отношении службы женщин в вооруженных силах, выдвинутое на заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы в 2005 г.²³² и Рекомендация Совета Европы № 1742 (2006) о правах человека военнослужащих²³³. В последнем документе Ассамблея рекомендует Совету Европы

«уделять больше внимания вопросу положения женщин в вооруженных силах. Очень многие женщины-военнослужащие подвергаются сексуальным преследованиям. Доступ к военной службе и к конкретным должностям в вооруженных силах, характер продвижения по службе и равноправие – все эти вопросы непосредственно связаны с дискриминацией в отношении женщин и также требуют углубленного рассмотрения».

ОБСЕ многократно подтверждала обязательство покончить со всеми видами дискриминации по признаку пола, а также выступила в поддержку инициатив по обеспечению соблюдения принципа равенства в государствах-участниках ОБСЕ, таких, как План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства. В частности, БДИПЧ помогает государствам-участникам ОБСЕ в соблюдении международных обязательств по поддержке гендерного равенства и прав женщин, а также в пересмотре законодательства на предмет обеспечения надлежащих правовых гарантий гендерного равенства в рамках обязательств ОБСЕ и других обязательств (см. рамку 13.2). Недавно БДИПЧ учредило новую программу в области прав женщин и обеспечения безопасности, в которой тематическая область прав женщин рассматривается в контексте комплексного подхода ОБСЕ к обеспечению безопасности. Программа ставит целью поддержку прав женщин и учет гендерной концепции при рассмотрении таких связанных с безопасностью проблем, как профилактика конфликтов (или заблаговременное предупреждение о них), восстановление после конфликта, обеспечение безопасности, реформирование сектора безопасности и поддержка безопасности человека²³⁴.

Рамка 13.2

Обязательства ОБСЕ по проблемам женщин и дискриминации по признаку пола: избранные примеры²³⁵

41. Государства-участники ... обязались сделать равенство между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью политики как на государственном уровне, так и в рамках Организации ...

42. Соответственно, государствам-участникам рекомендуется:

- ... соблюдать и в полном объеме воплощать в жизнь принятые ими международные нормы и обязательства, касающиеся равенства, недопущения дискриминации, а также прав женщин и девочек;...

231 Директива Совета 76/207/ЕЕС от 9 февраля 1976 года «О реализации принципа равного обращения с мужчинами и женщинами при найме на работу, профессиональном обучении, продвижении по службе и обеспечении условий труда», находится по адресу: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:EN:HTML>>.

232 «Women in the armed forces» [Женщины в вооруженных силах], Парламентская ассамблея Совета Европы, Doc. № 10609, 21 июня 2005 г., Страсбург, находится по адресу: <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc05/edoc10609.htm>>.

233 Находится по адресу: <<http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1742.htm>>.

234 «OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality: ODIHR contribution for the Annual Evaluation Report on Gender Issues in the OSCE» [План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства: материалы БДИПЧ для Ежегодного отчета по оценке гендерных проблем в ОБСЕ], БДИПЧ, май 2006 г., с. 12, <http://www.osce.org/documents/odihr/2006/05/19268_en.pdf>.

235 Приложение к Решению № 14/04 о плане действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства, София 2004 г.

Рамка 13.2 - продолжение

- опираясь на опыт ОБСЕ, разработать политику и стратегии обеспечения гендерного равенства во всех измерениях ...

44. Приоритеты

...

(b) Обеспечение недискриминационного характера правовых и политических систем

- БДИПЧ ... будет оказывать государствам-участникам ОБСЕ помощь в соблюдении положений международно-правовых документов, направленных на поддержку гендерного равенства и прав женщин, а также в пересмотре законодательства на предмет обеспечения соответствующих правовых гарантий поддержки гендерного равенства в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими обязательствами;
- БДИПЧ будет оказывать помощь в разработке и осуществлении конкретных программ и мероприятий по поддержке прав женщин, повышению роли женщин на всех уровнях принятия решений и содействию равенству между женщинами и мужчинами повсюду в регионе ОБСЕ, в частности посредством образования и повышения осведомленности о гендерных проблемах;
- БДИПЧ будет содействовать осуществлению и оценке национальных стратегий и планов действий, предусматривающих меры по поддержке гендерного равенства и систематическому учету гендерной проблематики; ...
- БДИПЧ и операции ОБСЕ на местах будут по мере необходимости содействовать наращиванию на местах экспертного и иного потенциала в гендерной области, а также формированию сетей, объединяющих лидеров местной общественности и политических деятелей; ...

(g) Создание национальных механизмов для улучшения положения женщин

- БДИПЧ будет и впредь по мере необходимости предоставлять «ноу-хау» и оказывать поддержку в области построения демократических институтов для обеспечения гендерного равенства, таких, как бюро омбудсменов местного и национального уровня; ...

4. События и факторы, способствующие расширению набора женщин в армию

Несмотря на то, что женщины с незапамятных времен играли в вооруженных силах важную роль²³⁶, в современных армиях эта роль получила развитие лишь в последние тридцать лет. Вместе с тем, невзирая на значительный прогресс в ликвидации ограничений на службу женщин в армиях многих государств-участников ОБСЕ, женщины-военные еще сталкиваются с препятствиями на всех этапах военной карьеры. Хотя вооруженные силы – весьма консервативная организация – всегда сопротивлялись приему женщин, за последние двадцать лет женщины расширили номенклатуру занимаемых ими военных должностей, поставив под сомнение представление об армии как о чисто мужской сфере деятельности. Это расширение роли женщин объясняется рядом факторов.

Необходимость набора женщин на военную службу

Наиболее значительные прорывы в этом вопросе происходят в чрезвычайных ситуациях и во время войн, когда государству нужно мобилизовать как можно больше граждан на преодоление кризиса, и участие женщин становится необходимым. Как правило, вначале женщины занимают в армии должности, связанные с их

²³⁶ Великолепный анализ гендерных проблем в вооруженных силах содержится в: Хелена Карейрас, «Gender and the Military: Women in the Armed Forces of Western Democracies» [Гендер и военные: женщины в вооруженных силах стран западной демократии], Лондон, Рутледж, 2006 г.

гендерными ролями в гражданском обществе – такие, как должность сиделки (первая роль женщин на войне, особенно в военных институтах стран Запада). Хотя во время войн количество женщин в вооруженных силах увеличивалось, после войны они там не задерживались, и большинство женщин возвращались (не всегда добровольно) к своим традиционным обязанностям.

Переход к полностью добровольному набору в армию

Перевод вооруженных сил на профессиональную основу повышает численность женщин-военнослужащих. В отличие от призыва, который, как правило, обязателен лишь для мужчин, в состав добровольной (профессиональной) армии обычно входят и женщины.

Некоторые страны практикуют частичный перевод армии на профессиональную основу, при котором добровольцы занимают должности, вакантные в связи с недобором по призыву. Например, российской армии по ряду причин не удастся обеспечить набор достаточного количества молодых призывников, в связи с чем в конце 80-х годов была введена служба по контракту для добровольного или профессионального контингента в качестве дополнительного личного состава вооруженных сил. С первых дней набора по контракту женщины составляли значительную долю добровольцев: к концу 90-х годов – до 50% от общего числа. Хотя в российской армии женщины в основном занимают должности младшего личного состава, за десятилетие с начала 1990-х общая доля женщин в вооруженных силах России увеличилась с 3% до 10%²³⁷.

Изменение шкалы культурных ценностей

Может быть, самым решающим фактором в расширении функций женщин в вооруженных силах стало изменение шкалы культурных ценностей в отношении роли женщин вообще. Эти перемены никоим образом нельзя считать результатом естественного процесса. Женщины, как индивидуально, так и организованно, вели борьбу за равенство в частной и общественной сфере и, посредством политических и юридических действий, добивались допуска ко всем профессиям. Женская эмансипация тесно связана с общим ростом присутствия женщин на рынке труда. Эти широкие социальные трансформации изменили взгляды и женщин, и мужчин на допустимость военной карьеры для женщин и ускорили процесс интеграции женщин в систему вооруженных сил.

Рост числа нестроевых должностей

В XX веке стереотипное представление о том, что военнослужащий – это, прежде всего, воин, изменилось в результате бюрократизации и компьютеризации вооруженных сил²³⁸. Появилось большое количество нестроевых должностей в таких секторах вооруженных сил, как администрирование, материально-техническое снабжение, медицинское обслуживание, и др. Увеличение числа нестроевых должностей и стало одной из причин повышенного притока женщин на военную службу.

5. Доля женщин-военнослужащих в армиях разных стран

В последние годы женщины играют все более заметную роль в армиях стран Запада, причем в большинстве из них – на основании закона о праве женщин на военную службу. Однако в абсолютном выражении число женщин в армии остается

237 Дженифер Мэтерс, «Women in the Russian Armed Forces: A Marriage of Convenience?» [Женщины в вооруженных силах России: брак по расчету?], «Minerva: Quarterly Report on Women and the Military» [Минерва: кварталный отчет о положении женщин в вооруженных силах], осень-зима 2000 г.

238 Кюммель, указ. соч., примечание 224.

Рамка 13.3

Доля женщин в армиях избранных государств-участников ОБСЕ²³⁹

| Государство | Все звания (%) | Офицеры (%) |
|--------------------|----------------|--|
| Беларусь | 5 | Нет сведений |
| Бельгия | 8,3 | 6,3 (1% из которых – старшие офицеры) |
| Канада | 15 | Высшие офицеры: 4 Бригадный генерал: 7 Полковник/Кэптен: 4 |
| Хорватия | 9 | 6 |
| Чешская Республика | 12 | Подполковник: 1 Майор: 4 |
| Дания | 5 | 2 |
| Эстония | 15 | - |
| Финляндия | 4 | Первая женщина получила офицерское звание в 2006 г. |
| Франция | 13 | Старшие офицеры: 4 Генералы: 1 |
| Германия | 7 | 4 |
| Грузия | 8 | Нет сведений |
| Ирландия | 5 | Нет |
| Латвия | 15 | Нет сведений |
| Литва | 12 | Подполковник: 3 Майор: 6 |
| Люксембург | 1 | 0,02 |
| Норвегия | 7 | Нет сведений |
| Польша | 1 | Нет сведений |
| Португалия | 1 | Нет сведений |
| Словакия | 8 | 34 |
| Словения | 11 | Нет сведений |
| Испания | 14 | Нет сведений |
| Швеция | 4 | Нет сведений |
| Швейцария | 5 | 1 |
| Турция | 0,2 | Нет сведений |
| США | 15 | 5 |

небольшим и по-прежнему отстает в сравнении с общей долей женщин в обществе. Количество женщин-военнослужащих в разных странах различается значительным образом (см. рамку 13.3).

Из рамки видно, что, без учета стран, в которых прием женщин на военную службу запрещен, их доля в составе вооруженных сил колеблется от 0,2% в Турции до 15% в США. Различные возможности продвижения по службе у мужчин и женщин также могут служить объяснением столь неравного распределения женщин по воинским званиям. Из рамки 13.3 видно, что среди высших воинских званий представительство женщин еще ниже. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ (например, в Латвии, Польше, Испании и Украине) женщин с высшими воинскими званиями нет вообще. Наличие женщин с высшими воинскими званиями имеет далеко не только статистическое значение. Наличие генеральских или высших офицерских званий у женщин показывает, что у них есть возможность подняться на самую вершину карьерной лестницы. Этот факт сам по себе способствует укреплению мнения о том, что женщинам открыт путь к успешной военной карьере, и, вероятно, может привлечь

239 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопросы 75 и 76.

большее число женщин к военной службе. Хотя формальных препятствий карьерному росту женщин в армии может и не быть, недостаточное их представительство среди старших офицеров показывает, что невидимый потолок все же существует, и культурные барьеры мешают женщинам достигать высших чинов²⁴⁰.

6. Подходы к службе женщин в вооруженных силах

Главный вопрос, который государства рассматривают в процессе обеспечения приёма женщин на военную службу, состоит в определении доступных для них должностей. Здесь можно выделить четыре подхода:

- Разрешение служить лишь в специальных подразделениях (например, в специальных женских подразделениях);
- Запрет на занятие женщинами определенных должностей;
- Предоставление женщинам права служить наравне с мужчинами;
- Полный запрет на службу женщин в армии. Наш обзор государств-участников ОБСЕ показывает, что в регионе ОБСЕ такая модель отсутствует, хотя некоторые страны отказались от нее совсем недавно (Италия в 1999 г. и Венгрия в 1996 г.)²⁴¹.

Специальные женские подразделения

В прошлом специальные женские подразделения имели широкое распространение. Например, Женская вспомогательная служба сухопутных войск (WAC), специальное подразделение армии США времен Второй мировой войны, была отменена в 1978 г.²⁴² Другие виды вооруженных сил США имели сходные женские подразделения, в том числе Женский вспомогательный корпус ВМС США (WAVES), Женский вспомогательный корпус ВВС США, Женскую вспомогательную службу Береговой охраны США (SPARS) и Женское подразделение пилотов ВВС. Включению женщин в состав регулярных вооруженных сил постепенно содействовали изменения в законодательстве и значительное политическое давление. В частности, количество и выбор открытых для женщин военных должностей стали стремительно расти после принятия в 1948 г. Закона о допуске женщин на военную службу²⁴³. В Соединенном Королевстве Женская вспомогательная служба сухопутных войск существовала до 1990 г.²⁴⁴ Начиная с 1944 года, подобные женские подразделения действовали и в Нидерландах. Вначале это была Женская вспомогательная служба, а затем и такие организации, как MARVA (ВМС), MILVA (сухопутные войска) и LUVA (ВВС). Служащие в таких организациях женщины не имели строевых функций; они работали, например, в медицинских подразделениях, в подразделениях обслуживания, в транспортных подразделениях и в воздушно-диспетчерской службе. В 1982 году отдельные женские подразделения в Нидерландах были расформированы, и с тех

240 «The conundrum of the glass ceiling» [Загадка стеклянного потолка], «The Economist» [Экономист], 21 июля 2005 г., адрес: <http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=4197626>.

241 Управление по делам женщин в вооруженных силах НАТО, <http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers_2001_2006.pdf>. В связи с тем, что данная модель в регионе ОБСЕ больше не применяется, в дальнейшем она в настоящем руководстве обсуждаться не будет.

242 Более подробно см.: <<http://www.army.mil/cmh-pg/brochures/wac/wac.htm>>.

243 М. Хэрпел и Л. Миллер, «New Opportunities for Military Women. Effects Upon Readiness, Cohesion and Morale» [Новые возможности для женщин-военнослужащих. Последствия для боеготовности, сплоченности и морального духа войск], Санта-Моника, Калифорния, Рэнд, 1997 г., находится по адресу: <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR896>. Этот отчет содержит подробное описание различных этапов интеграции женщин в вооруженные силы США.

244 См.: <www.wrassoc.co.uk>.

пор, теоретически, женщины-военнослужащие пользуются теми же правами, обязанностями и возможностями карьерного роста, что и их коллеги-мужчины²⁴⁵.

Запрет на занятие женщинами определенных должностей

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ действует запрет на занятие женщинами определенных должностей. Первой военной должностью, которая стала доступна женщинам, была должность военной медсестры, традиционно считавшаяся типично женской; женщины работали также в административном секторе, где выполняли в основном канцелярские функции. Затем женщин допустили на технические должности в службу материально-технического снабжения, а затем в службу материально-технической поддержки боя.

Рамка 13.4

Допускаются ли женщины на строевые должности? Опыт государств-участников ОБСЕ²⁴⁶

Женщины могут занимать строевые должности в следующих странах:

Австрия, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Канада, Хорватия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Грузия, Германия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария и Турция.

Женщинам запрещено занимать строевые должности в:

Азербайджане, Франции, Португалии, Украине, Соединенном Королевстве и США.

В некоторых государствах (см. рамку 13.4 выше) женщины часто не имеют допуска к строевым должностям. Официально в качестве основной причины такого запрета называют гендерные различия, связанные с физической силой, недостаток которой, как считается, не позволяет женщинам-военнослужащим соответствовать минимальному уровню требований. Женщинам запрещено занимать определенные должности в нескольких государствах, включая Беларусь, Францию, Украину и США. В Нидерландах женщин не принимают в морскую пехоту и в подводный флот²⁴⁷. В Соединенном Королевстве женщины работают на всех военных специальностях, кроме тех, где основная задача – «вступление в непосредственный контакт с противником с целью его уничтожения». Тем самым женщинам запрещено принимать в Морскую пехоту Соединенного Королевства (отряды морских «коммандос»), в Королевскую конную гвардию и бронетанковые войска, в пехотные подразделения и в полк королевских ВВС. Однако этот запрет не мешает им служить в составе таких подразделений на административных и вспомогательных должностях. Согласно официальным публикациям Королевских ВМС, женщинам запрещено служить на борту подводных лодок или в качестве легких водолазов группы разминирования ввиду медицинских противопоказаний, связанных с применением воздушных смесей для дыхания²⁴⁸. Недавно в Соединенном Королевстве прошла дискуссия по поводу запрета на службу женщин на строевых должностях; ее участники утверждали, что военные должности должны быть доступны всем в зависимости от способностей каждого человека. Под давлением растущей критики Министерство обороны Соединенного Королевства провело исследование боеспособности военнослужащих в

245 Катя Сорин (ред.), «Des femmes militaires en Occident, quels enseignements pour la France?» [Женщины-военнослужащие Востока: в чем состоит урок для Франции?], Париж, Центр социальных исследований вооруженных сил, 2005 г., сс. 94-118, находится по адресу: <http://www.c2sd.sga.defense.gouv.fr/IMG/pdf/SORIN_femmes_militaires_occident_premiersemestre2005.pdf>.

246 Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопрос 73.

247 Там же.

248 Бюллетень вооруженных сил, «Women in the Armed Forces» [Женщины в вооруженных силах], находится по адресу: <<http://www.mod.uk/DefenceInternet/FactSheets/WomenInTheArmedForces.htm>>.

зависимости от пола, результаты которого были опубликованы в 2002 году. На их основе министр обороны объявил, что набор женщин на строевые должности в ВС Соединенного Королевства, связанные с непосредственным контактом с противником, будет по-прежнему запрещен по соображениям боеспособности, но не потому, что женщины не годятся для строевой службы, а ввиду «отрицательного влияния смешанного гендерного состава на боеспособность группы в условиях ближнего боя»²⁴⁹.

Женщины могут занимать любые, в т.ч. строевые, военные должности

В некоторых странах женщинам разрешено служить на любых, в том числе и строевых, должностях при наличии соответствующих качеств. Отказ от приема (или прием) на военную службу исключительно по признаку пола запрещен. Такой порядок существует, например, в Австрии, Бельгии, Чешской Республике, Дании, Эстонии, Финляндии, Латвии, Литве, Люксембурге, Норвегии, Польше, Сербии, Испании, Швеции, Швейцарии и Турции. Это относительно новый подход. Например, Норвегия, где доля женщин в вооруженных силах относительно высока, в 1985 г. стала первой страной НАТО, разрешившей женщинам занимать любые армейские должности, включая и службу в подводном флоте. С 1989 года женщины-военнослужащие Канады также получили возможность служить почти во всех должностях, за исключением подводного флота, но и это ограничение было снято в 2001 г.²⁵⁰

Вместе с тем, нужно учитывать, что официальное разрешение на занятие должности вовсе не означает, что женщины действительно служат на всех военных должностях. Например, в Дании и Норвегии, несмотря на отсутствие каких-либо ограничений, ни одна женщина еще не служила в воздушно-десантных войсках, в морской пехоте или в истребительной авиации²⁵¹.

Иногда женщинам удается добиться разрешения на службу на всех должностях лишь по решению суда. Например, в Германии инженер-электронщик Таня Крайль в 1996 году добровольно подала заявление на службу в Бундесвер на должность, связанную с электронным обеспечением вооружений, т.е. техническим обеспечением боя. Однако даже такое заявление в пункте вербовки у нее не приняли на том основании, что женщины могут служить в армии лишь в медицинских и музыкальных подразделениях, но не на должностях, связанных с применением оружия²⁵². Исчерпав все средства судебной защиты в Германии, она обратилась в Европейский суд справедливости, который постановил, что пол не может служить причиной для категорического отказа в приеме женщин на любую должность в вооруженных силах²⁵³. В рамке 13.5 приводятся основные пункты этого постановления. Важно заявление суда о том, что директива Совета ЕС о равенстве возможностей мужчин и женщин распространяется и на вооруженные силы. Тем самым суд придал европейское измерение проблеме службы женщин в вооруженных силах.

249 «Women in the Armed Forces» [Женщины в вооруженных силах], Министерство обороны Соединенного Королевства, 22 мая 2002 г., <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/10B34976-75F9-47E0-B376-AED4B09FB3B3/0/women_af_summary.pdf>. Более подробную информацию можно найти в: Р. Вудворд и П. Уинтер, «Discourses of Gender in the Contemporary British Army [Гендерные вопросы в современной армии Соединенного Королевства], «Armed Forces & Society» [Вооруженные силы и общество], том 30, № 2, зима 2004 г., с. 289.

250 Вики Нильсен, «Women in uniform» [Женщины в военной форме], «NATO Review» [Периодический журнал НАТО], том 49, № 2, лето 2001 г., находится по адресу: <<http://www.nato.int/docu/review/2001/0102-09.htm>>.

251 Там же.

252 Статья 3а Правил продвижения военнослужащих по службе.

253 Дело «Kreil v. Bundesrepublik Deutschland» [Крайль против Федеративной республики Германия], Европейский суд справедливости, Дело C-285/98, 11 января 2000 г., доступно на веб-сайте суда по адресу: <<http://curia.europa.eu>>.

Рамка 13.5

Знаковый прецедент: Европейский суд справедливости против полного запрета на службу женщин в должностях, связанных с применением оружия²⁵⁴

- Директива Совета ЕС 76/207/ЕЕС 1976 года о равенстве мужчин и женщин в отношении занятости распространяется и на занятость в вооруженных силах;
- Директива не может оправдывать усиленную защиту женщин от рисков, которым мужчины и женщины подвергаются в равной степени;
- Хотя национальные ведомства и обладают определенным объемом дискреционных полномочий на отступление от принципа равного обращения в отношении мужчин и женщин в интересах общественной безопасности, полный запрет на службу женщин на всех должностях, связанных с применением оружия, обоснованным считать нельзя;
- Учитывая природу вооруженных сил, сам факт, что военнослужащие могут быть обязаны применить оружие, нельзя считать основанием для запрета на службу женщин на военных должностях.

После этого решения правительство Германии открыло женщинам доступ в боевые подразделения²⁵⁵. С января 2001 г. женщины получили право занимать любые должности при условии соответствия критериям искомой должности²⁵⁶. В то же время в решении по делу одной британской военнослужащей Европейский суд справедливости согласился с отказом зачислить ее в специальные войска, т.е. в Королевскую морскую пехоту²⁵⁷. Суд заявил, что особые условия развертывания штурмовых подразделений, а также требование об обеспечении оперативной совместимости дают основания для отступления от права на равное обращение.

7. Притеснения и другие формы гендерной дискриминации

Несмотря на то, что де-юре в большинстве стран женщины имеют право на военную службу, де-факто они еще сталкиваются с дискриминацией по признаку пола. Официально, в большинстве государств мужчины и женщины имеют равные права, однако в вооруженных силах статус женщин отличается от статуса мужчин вследствие культурных и структурных форм неравенства. В значительной степени неприятие женщин в этой роли кроется в преобладании культуры мужского превосходства, по понятиям которой армия – это преимущественно мужской институт. Гендерная дискриминация влияет и на политику вооруженных сил в области набора и занятости. Дискриминация проявляется на самых разных уровнях – от основанных на предубеждении систем набора и служебной аттестации, отсутствия отдельных удобств и объектов для женщин до отсутствия законодательства о декретном отпуске и запрета на несение строевой службы. Различные возможности продвижения по службе для мужчин и женщин являются еще одной причиной столь неравного распределения женщин в рядах вооруженных сил.

254 Там же.

255 По утверждениям экспертов из Германии, принимавших участие в семинаре экспертов, организованном БДИПЧ и ДКВС в Варшаве в декабре 2006 г., женщинам доступны не все должности в Бундесвере: например, женщинам запрещено служить в подразделениях специального реагирования.

256 Г. Кюммель, «Complete Access: Women in the Bundeswehr and Male Ambivalence» [Полный доступ: женщины в Бундесвере и амбивалентность мужчин], «Armed Forces & Society» [Вооруженные силы и общество], том 28, № 4, лето 2002 г., сс. 555-573.

257 Дело «Sirdar v. The Army Board, Secretary of State for Defence» [Сирдар против Армейского комитета, Министра обороны], Европейский суд справедливости, 29 октября 1999 г., Дело C-273/97, доступно на веб-сайте суда: <<http://curia.europa.eu>>. См. комментарии в: Г. Хэррис-Дженкинс, «Women in Extended Roles in the Military: Legal Issues» [Расширение роли женщин в вооруженных силах: правовые вопросы], «Current Sociology» [Современная социология], том 50, № 5, сентябрь 2002 г., сс. 745-769.

Кроме того, часто считают, что двойные стандарты, применяемые при отборе мужчин и женщин, подрывают доверие к женщинам и порождают враждебное отношение к ним со стороны коллег-мужчин. В результате у женщин-военнослужащих возникает ощущение, что им нужно работать в два раза больше, чтобы получить то же признание, что и мужчинам. Вдобавок, женщины, зарекомендовавшие себя как профессиональные военные, могут столкнуться с тем, что у окружающих возникнут сомнения в их сексуальной ориентации²⁵⁸. Из этого следует, что необходима большая открытость процедур набора на военную службу – например, принятие критериев отбора по физическим параметрам без учета гендерных различий (как в Соединенном Королевстве²⁵⁹).

Сексуальные преследования и сексуальное насилие

Сексуальные преследования, одна из форм гендерной дискриминации, определяются как:

«нежелательные сексуальные приставания, просьбы об оказании сексуальных услуг и иное словесное или физическое поведение сексуального характера, ... когда (1) подчинение такому поведению называется, в явной или скрытой форме, в качестве условия приема данного лица на работу, (2) подчинение такому поведению или отказ подчиниться ему является основой для принятия решений о найме, касающихся данного человека, или (3) такое поведение имеет целью или результатом существенное вмешательство в эффективность труда данного человека или создание атмосферы унижения и оскорблений на рабочем месте»²⁶⁰.

В приведенном выше определении указаны два вида сексуального преследования. Первый – преследование в форме **требования компенсации**, когда уступка сексуальным домогательствам работодателя ставится условием принятия решения о найме, увольнении, продвижении по службе или оплате труда. Второй вид сексуального преследования связан с созданием **неблагоприятных условий труда**, когда женщины-военнослужащие становятся объектом приставания со стороны коллег-мужчин лишь на том основании, что они женщины. Эти приставания могут выражаться в таких формах, как излишние прикосновения к телу, оскорбительная манера обращения при разговоре или принуждение к совершению сексуальных действий. Сексуальные преследования наносят вред эмоциональному и психологическому самочувствию потерпевших; они могут также сказаться на качестве труда женщин-военнослужащих и помешать им в достижении искомого продвижения по службе. Любое лицо, занимающее командную должность, которое допускает открытое или скрытое сексуальное поведение с целью оказания влияния на продвижение по службе, на зарплату или на эффективность труда любого военнослужащего (или попустительствует такому поведению), является виновным в преследованиях.

Сексуальное насилие

Еще одна широко распространенная проблема – сексуальные нападения или сексуальное насилие по отношению к женщинам-военнослужащим. Например, по результатам общественного опроса, проведенного недавно в Соединенном

258 Л. Миллер, «Women in the Armed Forces» [Женщины в вооруженных силах], в: Дж. Кэллэгэн и Ф. Керник (ред.), «Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues» [Вооруженные силы и международная безопасность: глобальные тенденции и проблемы], Мюнстер, Лит Ферлаг, 2003 г., с. 222.

259 Вудворд и Уинтер, указ. соч., примечание 249, с. 286.

260 «Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its causes and consequences» [Доклад Специального докладчика о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях], Комиссия ООН по правам человека, E/CN.4/1997/47, 12 февраля 1997 г.

Королевстве Министерством обороны и Комиссией равных возможностей, практически всем женщинам-военнослужащим (хотя они и демонстрируют высокий уровень терпимости к такому поведению) приходилось выслушивать сексуальные шутки и рассказы, а также подвергаться воздействию высказываний и материалов сексуального характера на рабочем месте. Пятнадцати процентам опрошенных случилось попадать в «крайне неприятные» ситуации, а четыре процента подвергались сексуальным нападениям²⁶¹. Министерство обороны США сообщило, что в 2005 году в армии США было зарегистрировано 2 374 случая сексуальных нападений или на 40% больше, чем в 2004 году (1 700 случаев). В то же время данные за 2004 год показали 25%-ный рост таких преступлений по сравнению с 2003 годом (1 012 случаев), а данные за 2003 год – рост на 41% по сравнению с 2002 годом. Среди женщин-ветеранов военной службы, которые подали заявления на получение пособий по инвалидности, 69% участниц боевых действий и 86% тех, кто непосредственно в боевых действиях не участвовал, сообщили о сексуальных нападениях на них в период службы или после увольнения. Согласно выводам исследования Министерства обороны США, доля сексуальных нападений на женщин-военнослужащих была в 3-10 раз выше, чем на женщин-представительниц гражданского населения²⁶².

Сексуальные преследования и сексуальное насилие не только наносят вред эмоциональному и психологическому самочувствию потерпевших, они сказываются на качестве труда женщин-военнослужащих и подрывают репутацию вооруженных сил в глазах общественности. Следовательно, профилактика сексуальных преследований в вооруженных силах насущно необходима для создания недискриминационных и безопасных условий труда для всех военнослужащих. Однако во многих случаях злоупотребления остаются безнаказанными. Лишь немногие женщины решаются воспользоваться существующими в вооруженных силах официальными и неофициальными процедурами подачи жалоб по причине недоверия к этим механизмам. Многие женщины никому не рассказывают о совершенных в отношении их злоупотреблениях, предпочитая разрешать такие ситуации самостоятельно из опасения, что жалоба отрицательно скажется на их карьере, а также, что им не поверят. Некоторые женщины даже увольняются со службы.

8. Меры и механизмы борьбы с преследованиями

В зависимости от тяжести проступка, законодательные акты большинства государств-участников ОБСЕ относят сексуальные преследования к дисциплинарным нарушениям или к уголовным преступлениям. Специального порядка подачи жалоб при этом часто не существует, поэтому женщины, пострадавшие от дискриминационных действий, могут возбудить стандартную неофициальную процедуру, доложив о данном случае начальнику, который может провести собственное расследование жалобы или передать ее командиру части. Если пострадавших не

261 С. Резерфорд, Р. Шнайдер, А. Уамсли, «Ministry of Defence/Equal Opportunities Commission Agreement on Preventing & Dealing Effectively with Sexual Harassment: Quantitative & Qualitative Research into Sexual Harassment in the Armed Forces» [Договор между Министерством обороны и Комиссией равных возможностей о предотвращении сексуальных преследований и эффективной борьбе с ними: количественный и качественный анализ сексуальных преследований в вооруженных силах], март 2006 г., находится по адресу: <<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/538E55EE-9CA4-4177-9A0B-6853A431B283/0/20060522SRReport.pdf>>; «MOD and EOC agree action to tackle sexual harassment in the Armed Forces» [Минобороны и КРВ согласуют мероприятия по борьбе с сексуальными преследованиями в вооруженных силах], находится по адресу: <<http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/ModAndEocAgreeActionToTackleSexualHarassmentInTheArmedForces.htm>>.

262 Заявление Кристин Хансен, Исполнительного директора Фонда Майлза «Слушание о сексуальных посягательствах и насилии в отношении женщин в вооруженных силах и военных учебных заведениях», свидетельские показания, данные достопочтенному Кристоферу Шейзу, председателю Подкомитета по национальной безопасности, новым угрозам и международным отношениям Комитета правительственных реформ Палаты представителей США, 27 июня 2006 г.

удовлетворяют результаты такого расследования, они могут передать жалобу на рассмотрение в гражданский суд (как во Франции и Швеции) или в военную прокуратуру (как в Украине). Однако преступления на сексуальной почве, с учетом их тяжести, предпочтительнее рассматривать в рамках уголовного права, причем уголовному суду данного государства следует возбуждать дело с самого начала, а не оставлять его в ведении органов военной юстиции.

Рамка 13.6

Дания: меры борьбы против сексуальных преследований²⁶³

Индивидуальные консультации:

Командование сил обороны Дании учредило организацию, в которую входят 50 работающих на местах консультантов обоого пола, оказывающие анонимную помощь всем нуждающимся – как пострадавшим от сексуальных преследований, так и лицам, которых не устраивает ситуация на рабочем месте. Они имеют возможность побеседовать в доверительной обстановке с незаинтересованным лицом, которое даст им совет или окажет помощь. По просьбе клиентов консультанты могут сообщить об их проблеме командиру или организовать посредничество. Консультанты работают с различными видами проступков, включая сексуальные преследования, проявления дедовщины и дискриминацию.

Информационные брошюры о противодействии сексуальным преследованиям:

Командование сил обороны Дании опубликовало серию специальных информационных брошюр для военнослужащих и руководителей о порядке действий в случаях сексуального преследования. Их появление сопровождалось также публикацией нескольких статей в военных журналах.

Различные меры на местах (уровень подразделений), в т.ч.:

- Диалоги о сексуальных преследованиях с целью повышения осведомленности внутри организации;
- Опросы сотрудников на местном уровне;
- Систематический учет гендерных проблем в кадровой политике;
- Планы действий на местах против сексуальных преследований;
- Диалоги с женщинами о сексуальных преследованиях;
- Введение темы сексуальных преследований в качестве постоянного пункта заседаний Производственного совета (консультационный орган, включающий представителей руководства и личного состава);
- Обсуждение сексуальных преследований местным советом безопасности;
- Сексуальные преследования как пункт обсуждения при ежегодной аттестации личного состава;
- Введение проблемы сексуальных преследований в программы обучения сержантов и офицеров;
- Особое внимание командиров к случаям сексуальных преследований с целью обеспечения незамедлительного вмешательства;
- Внимание к теме сексуальных преследований на курсах молодого бойца;
- Запрет на публикацию оскорбительных материалов в бумажных и электронных средствах массовой информации.

По результатам всесторонних исследований характера и размаха сексуальных преследований в вооруженных силах некоторые государства приняли решение о необходимости специальных мер для эффективного решения этой проблемы. Например, после опубликования отчета об исследованиях кафедры психологии военной академии, в 2003 году командование сил обороны Дании приняло ряд мер для

²⁶³ Анкета БДИПЧ-ДКВС, ответы на вопрос 53.

профилактики сексуальных преследований и борьбы с ними, которые включали создание «горячей линии» психологической помощи и службы местных консультантов. В настоящее время эта служба отлично прижилась на местном уровне, и услугами консультантов при урегулировании конфликтов активно пользуются как сами военнослужащие, так и их руководители. Кроме того, в январе 2006 г. Вооруженные силы Дании ввели специальные правила и нормативные требования, предусматривающие наказания за некоторые действия (см. рамку 13.6).

В целом это привело к значительному снижению уровня сексуальных преследований в датской армии: с момента первой проверки, проведенной в 2003 году, количество зарегистрированных случаев упало на 80%.

Политическое и военное руководство часто отдает себе отчет в том, что сексуальные преследования в вооруженных силах необходимо прекратить не только ради обеспечения нормальных условий труда для заинтересованных лиц. Преследования подрывают доверие военнослужащих друг к другу, их взаимосвязь, боеспособность войск в полевых условиях, а также общую привлекательность вооруженных сил как места службы.

9. Меры укрепления принципа равенства

Управление многообразием и систематический учет гендерных проблем

Как указано выше, вопрос о положении женщин-военнослужащих следует рассматривать в рамках более широкой проблемы управления многообразием, т.е. проблемы набора и сохранения сотрудников, представляющих различные демографические группы, и оптимального использования их личных качеств. Результаты исследований, проведенных в коммерческих и военных структурах, позволили прийти к общепринятому на настоящий момент выводу, что многообразие состава групп и структурных единиц может нести в себе как преимущества, так и недостатки, в зависимости от организационных мер, применяемых внутри вооруженных сил, а также от переменных параметров на уровне структурных единиц (например, от организации руководства, задач и состава группы). В этом контексте гендерные проблемы не относятся к числу проблем, решение которых можно поручить специальному чиновнику по гендерным вопросам или какому-либо независимому наблюдателю из отдельного учреждения, потому что ни чиновник, ни учреждение не могут участвовать во всех этапах всех видов деятельности каждого подразделения вооруженных сил. В этом и состоит задача систематического учета гендерных проблем: «обеспечить, чтобы гендерная концепция и внимание к достижению цели гендерного равенства находились в центре всех видов деятельности: разработки политики, исследований, пропаганды (диалога), законодательства, распределения ресурсов, а также планирования, реализации и надзора за выполнением программ и проектов»²⁶⁴.

264 Управление Специального советника ООН по гендерным проблемам и улучшению положения женщин, см.: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi>>.

Рамка 13.7

Бельгийская хартия об обеспечении равных возможностей для мужчин и женщин-военнослужащих и о соблюдении принципов резолюции Совета безопасности ООН № 1325²⁶⁵

С тех пор, как женщины впервые появились в рядах вооруженных сил Бельгии в 1975 году, произошли разительные перемены в пользу обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин. 8 марта 2007 года министр обороны Бельгии и главнокомандующий ВС подписали совместно с представителями женских организаций Бельгии хартию об укреплении структурной политики равных возможностей и о всестороннем учете гендерных аспектов в вооруженных силах. В частности, при выполнении операций по поддержке мира вооруженные силы Бельгии обязуются соблюдать резолюцию Совета безопасности ООН № 1325 о систематическом учете гендерных проблем.

Хартия приводит перечень из десяти обязательств вооруженных сил Бельгии, которые включают: формулирование конкретной стратегии (статья 2), подготовку конкретных планов действий (статья 4), выделение бюджетов на систематический учет гендерных проблем (статья 5), принятие конкретных мер и ведение соответствующих баз данных (статья 7), соблюдение положений Резолюции ООН № 1325 и проведение операций по поддержанию мира (статья 9), а также проведение «непрерывного и демократического анализа» результатов, достигнутых в контексте хартии (статья 10).

В этом контексте следующие меры и позитивные действия способствуют интеграции женщин в вооруженные силы.

Женские организации

Важную роль здесь играют организации женщин-военнослужащих, такие как Консультативный комитет министерства обороны США по делам женщин-военнослужащих (DACOWITS) или Сеть женщин-военнослужащих Нидерландов (см. рамку 13.8). Они оказывают давление на военное руководство с целью улучшения положения женщин-военнослужащих, информируют женщин об их правах, а также оказывают женщинам помощь в случае нарушения их прав. В этой связи следует подумать о создании специальных служб советников (консультантов) для женщин-военнослужащих (см. пример Дании в рамке 13.6).

Рамка 13.8

Сеть женщин-военнослужащих Нидерландов²⁶⁶

С 1992 года Сеть женщин-военнослужащих пытается влиять на политиков для защиты интересов женщин, служащих в армии Нидерландов, и ставит перед собой две цели:

- Воодушевлять, стимулировать, информировать и мотивировать женщин, работающих в Министерстве обороны Нидерландов;
- Укрепить положение женщин и стимулировать их продвижение по службе в вооруженных силах.

Членами Сети женщин-военнослужащих являются военнослужащие действительной службы. Контакты между ними осуществляются через собрания, дискуссии и издаваемый сетью информационный бюллетень. Деятельность этого неформального «девичника» идет на пользу как вооруженным силам, так и служащим в них женщинам. Сеть, которая является источником информации и опыта, часто консультирует лиц, определяющих военную политику государства.

265 См. текст Хартии (на французском и голландском языках): <www.mil.be>.

266 См. <www.defensievrouwennetwerk.nl>.

Разъяснительная работа и обучение

Поскольку офицеры являются хранителями и создателями армейской культуры, гендерные проблемы надлежит сделать важным элементом программы их обучения. Это будет способствовать искоренению культуры, основанной на чувстве мужского превосходства, и повышению осведомленности коллег-мужчин в этом вопросе. С помощью обучения можно также усилить роль цепи инстанций в профилактике дискриминации и ненадлежащего обращения и в обеспечении наказаний за подобные случаи. Впрочем, одного обучения недостаточно. Оно может помочь лишь в том случае, если станет неотъемлемой частью всесторонней культуры образования, а обучаемые будут систематически применять полученные знания на практике.

Позитивные действия

Некоторые страны осуществляют позитивные действия в вооруженных силах, особенно в отношении женщин-военнослужащих старших званий. Например, Германия с января 2005 года была вынуждена ввести частичные привилегии для женщин-военнослужащих: если на одну и ту же должность в Бундесвере претендуют мужчина и женщина, то, при равной квалификации, предпочтение отдается женщине²⁶⁷.

Внутренний и международный мониторинг

Большое значение имеет как внутренний, так и международный мониторинг (для сопоставления примеров передового опыта). Важно обеспечить частую публикацию данных (например, в рамках ежегодного оборонного бюджета) по набору женщин, их продвижению по службе и количеству продленных контрактов с женщинами-военнослужащими. При увольнении женщин из армии их непосредственному руководителю (командиру) или сотруднику отдела кадров следует проводить опрос для выяснения причин отказа от дальнейшей службы.

Важным инструментом интеграции женщин в общество и, соответственно, в вооруженные силы является международный мониторинг типа того, который проводит Комитет ООН, созданный в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Комитет отслеживает меры, принимаемые государствами-участниками по законодательному обеспечению равного обращения с мужчинами и женщинами. В состав комитета входят 18 избираемых государствами-участниками экспертов, «обладающих высокими моральными качествами и компетентностью». Конвенция требует, чтобы государства-участники представляли комитету на рассмотрение (на имя генерального секретаря) отчеты о мерах, принятых для реализации целей конвенции. Любые споры между двумя или несколькими государствами-участниками, не решенные путем переговоров, подлежат арбитражному разбирательству (статья 29).

267 См.: <www.bundeswehr.de/portal/a/bwde>.

Рамка 13.9

Чешская республика: политика равного обращения по отношению к мужчинам и женщинам²⁶⁸

В 2001 году правительство Чешской республики приняло документ о приоритетах и порядке действий правительства по обеспечению равенства между мужчинами и женщинами. В 2002-2003 гг. министерство обороны издало ряд дальнейших приказов и инструкций об укреплении политики равных возможностей между мужчинами и женщинами-военнослужащими страны. Соответствующие приоритеты и порядок действий в рамках этой политики обновляются на ежегодной основе. За осуществление политики отвечает Управление кадров министерства обороны. Данная политика преследует четыре цели:

1. Создание правовых условий равных возможностей для мужчин и женщин;
2. Повышение осведомленности в правовых вопросах;
3. Обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин с точки зрения выбора профессии;
4. Мониторинг и анализ эффективности реализации принципа равенства между мужчинами и женщинами.

Один раз в год старшим офицерам читают лекции по вопросам обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин. Принцип равных возможностей включен в качестве компонента во все учебные программы военных учебных заведений и курсы подготовки командиров всех уровней.

10. Примеры передового опыта и рекомендации

- В оборонном секторе следует ввести в действие законодательство по обеспечению равных возможностей на основе принципов управления многообразием и систематического учета гендерных проблем;
- При наборе и назначении на должность следует исходить не из предполагаемых, а из фактических способностей каждого;
- Следует обеспечить надлежащее обучение офицеров, в том числе в области культуры, гендерных проблем и порядка подачи и рассмотрения жалоб;
- Командирам следует использовать свои полномочия для предотвращения ненадлежащего обращения с подчиненными и для наказания виновных;
- Командирам следует способствовать развитию у подчиненных культуры взаимного доверия и уважения;
- Не следует попустительствовать настроениям терпимости по отношению к фактам сексуального преследования или сексуального насилия в вооруженных силах. Следует обеспечить эффективную систему санкций в отношении преследований или насилия;
- В ходе обучения военнослужащим следует разъяснять, какое поведение квалифицируется как преследование;
- Следует предусмотреть механизмы подачи и рассмотрения жалоб женщин-военнослужащих, подвергшихся преследованиям или насилию;
- В вооруженных силах следует организовать службу специальных консультантов для женщин;
- Следует способствовать пониманию важности той роли, которую женщины-военнослужащие играют в вооруженных силах;
- Вооруженным силам следует использовать методы позитивной рекламы для стимулирования набора женщин в вооруженные силы;
- Государствам следует усовершенствовать и расширять возможности вооруженных сил по набору женщин, заключению с ними повторных контрактов, и продвижению их по службе.

²⁶⁸ Дополнительная информация к ответам на анкету БДИПЧ-ДКВС, представленная Чешской республикой.

Глава 14

Лесбиянки и гомосексуалисты в вооруженных силах

Наряду с постепенным установлением в обществе в целом более толерантного отношения к гомосексуализму степень признания лесбиянок и гомосексуалистов в военной среде недавно возбудила общественную полемику во многих государствах-участниках ОБСЕ. Декриминализация гомосексуализма²⁶⁹ привела к признанию во многих странах равных прав через предоставление более широких социальных прав гомосексуалистам и лесбиянкам (например, гражданские союзы, выплаты по социальному обеспечению), а также к введению в национальное законодательство конкретных запретов на дискриминацию в отношении лесбиянок и гомосексуалистов.

Вопрос о гомосексуалистах и лесбиянках в вооруженных силах отражает вопрос приобретения равных прав и борьбы с дискриминацией в обществе в целом. Гомосексуалисты и лесбиянки всегда служили в вооруженных силах даже несмотря на то, что они были вынуждены скрывать свою сексуальную ориентацию и часто становились жертвами дискриминационных мер и действий. Под влиянием более широкой общественной тенденции многие государства-участники ОБСЕ проводят политику, направленную на прекращение дискриминации и создание равных возможностей внутри вооруженных сил. Это можно проиллюстрировать на примере Бельгии (см. рамку 14.1), где новый закон о недискриминации создает основу для проведения политики в области многообразия, недискриминации и равенства возможностей в бельгийских вооруженных силах.

Рамка 14.1

Работа в области многообразия, недискриминации и равенства возможностей в бельгийских вооруженных силах: «Прощай, дискриминация, здравствуй, многообразие!»²⁷⁰

На основании Закона о недискриминации от 25 февраля 2003 г. вооруженными силами Бельгии проводится официальная политика в области многообразия, недискриминации и равенства возможностей. Вооруженными силами признается разнородность их личного состава. В соответствии с этой политикой любое проявление дискриминации незаконно и недопустимо. Политика и личный состав вооруженных сил Бельгии ориентируются на эти принципы как во внешних, так и во внутренних отношениях. Политика в области многообразия основывается на общей директиве (DGHR-APG-DIVMGT-001) от 17 октября 2005 г. Политика затрагивает этническое, языковое, религиозное, сексуальное и гендерное многообразие. Стратегический план в области многообразия создает основу для реализации этой политики. В плане предусматривается принятие конкретных мер в четырех областях: комплектование личного состава, боевая и общеобразовательная подготовка, руководство и организационные структуры, коммуникация. Информация о политике распространена при помощи брифингов, сообщений печати и через информационные издания. Информационная стратегия была разработана таким образом, чтобы охватить весь личный состав, в том числе благодаря использованию видеодиска под названием «Прощай, дискриминация, здравствуй, многообразие!».

269 Акты гомосексуализма были исключены из числа уголовно наказуемых преступлений, например, в Российской Федерации в 1993 г., в Албании в 1995 г., в Польше в 1932 г., а в Соединенном Королевстве в 1967 г. Согласно всемирному обзору законодательства за 2006 г. Международной ассоциации лесбиянок и гомосексуалистов (в наличии на <www.ilga.org>) сексуальные действия между представителями одного пола, совершаемые с согласия сторон, до сих пор уголовно наказуемы в Узбекистане.

270 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопросы 68-69; веб-сайт бельгийских вооруженных сил: <www.mil.be>.

Однако открытое присутствие гомосексуалистов и лесбиянок среди военнослужащих – относительно новое явление в регионе ОБСЕ, так как во многих странах запреты на службу в вооруженных силах для гомосексуалистов начали отменяться лишь в 70-е годы XX века: первыми были Нидерланды в 1974 году. В рамке 14.3 представлен обзор государств-участников ОБСЕ, которые допускают к службе в вооруженных силах гомосексуалистов и лесбиянок²⁷¹. Хотя в большинстве государств-участников ОБСЕ гомосексуалистам и лесбиянкам разрешено открытым образом служить в вооруженных силах, в ряде государств им все еще запрещено служить в армии на таких основаниях, как сплоченность коллектива и неприкосновенность частной жизни. В отдельных странах участие гомосексуалистов и лесбиянок в военной службе не запрещается, но и не поощряется. В этих странах сексуальная ориентация считается частной характеристикой личности, не подлежащей общественному рассмотрению.

В настоящей главе рассматриваются различные стратегии и установки по отношению к гомосексуалистам и лесбиянкам в вооруженных силах. Здесь уделяется особое внимание основным преградам, с которыми гомосексуалисты и лесбиянки сталкиваются в ходе армейской службы, и предлагаются передовые методы интеграции гомосексуалистов и лесбиянок в личный состав вооруженных сил. В этой главе также говорится о преследовании, а также механизмах и мерах по поддержке равенства между всеми военнослужащими. И наконец, в настоящей главе рассматривается военная культура в вооруженных силах как препятствие и как решение проблемы дискриминации, направленной против гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах. В частности, в ней объясняется, как обучение и разъяснительная работа среди военачальников могут способствовать продвижению равенства возможностей.

1. Рассматриваемые вопросы

Как указано в введении к данной главе, государства-участники ОБСЕ используют различные подходы к признанию гомосексуалистов и лесбиянок в качестве военнослужащих.

Основная проблема

Основная проблема заключается в том, что недопущение гомосексуалистов и лесбиянок к военной службе нарушает принцип равенства как в отношении равенства возможностей при устройстве на работу, так и в отношении гражданства. Поскольку служба в вооруженных силах исторически связывалась с гражданством, исключение гомосексуалистов и лесбиянок из вооруженных сил ограничивает их в реализации своих гражданских прав и обязанностей.

Существует два стандартных аргумента против принятия гомосексуалистов и лесбиянок в ряды вооруженных сил, причем и один и другой основаны на культурных догмах, а не на научных доказательствах или объективных данных: (1) гомосексуализм – это расстройство личности и (2) гомосексуализм представляет собой угрозу боеспособности вооруженных сил.

Во-первых, противники принятия гомосексуалистов и лесбиянок в ряды вооруженных сил утверждают, что гомосексуалисты и лесбиянки страдают психологическим

271 Данные, собранные в результате анкеты БДИПЧ-ДКВС, показывают, что гомосексуалисты и лесбиянки допускаются к военной службе в Беларуси и России, тогда как по данным Международной ассоциации лесбиянок и гомосексуалистов последним не разрешается служить в вооруженных силах Беларуси или России. Требуется дальнейшее исследование этих расхождений. См. <www.igla-europe.org>.

расстройством и поэтому неспособны к службе в армии. Однако согласно официальному заявлению Американской психиатрической ассоциации, выпущенному еще в 1973 году, нет медицинских или научных доказательств для того, чтобы классифицировать гомосексуализм как психическое нарушение или недостаток²⁷².

Вторым основным аргументом является то, что присутствие гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах якобы наносит ущерб их боеспособности и эффективности, так как это подрывает сплоченность, дисциплину и боевой дух войск. Однако из стран, где снят запрет на принятие гомосексуалистов и лесбиянок на военную службу, не поступали сообщения о том, что наличие гомосексуалистов и лесбиянок среди военнослужащих каким-либо образом поставило под угрозу выполнение боевых задач²⁷³. С тех пор как запрет был снят в Канаде, например, не было получено доказательств того, что присутствие гомосексуалистов и лесбиянок имеет сколь-нибудь ощутимое влияние на какой бы то ни было аспект военной жизни или боеспособности войск (см. рамку 14.2).

Рамка 14.2

Снятие запрета на допуск гомосексуалистов в вооруженные силы Канады не повлияло на сплоченность войск²⁷⁴

Должностным лицам министерства обороны Канады на сегодняшний день не известны случаи признания или упоминания военнослужащими своих гомосексуальных связей, ссор или инцидентов с применением насилия, ухода в отставку (несмотря на имевшие место угрозы отказа от должности), трудностей с комплектованием личного состава и снижения сплоченности, боевого духа или организационной эффективности.

Культурные установки как одна из основных причин непринятия гомосексуалистов и лесбиянок

Главные аргументы против принятия гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженные силы основываются не на научных доказательствах или объективных данных, а на принципах, принятых в данной культуре, и предрассудках. Существуют, однако, опасения, что гомофобия преобладает в армейской среде, где любой, кто отличается от других или «не вписывается» в общие рамки, может столкнуться с препятствиями²⁷⁵. Культурные преграды представляют собой проблему не только в странах, где гомосексуалистам и лесбиянкам до сих пор запрещено служить в армии, но и в странах, где этот запрет снят. В последнем случае гомосексуалисты и лесбиянки по-прежнему сталкиваются со значительным сопротивлением внутри вооруженных сил, даже если верховное военное командование открыто высказывается против проявлений негативного отношения к гомосексуалистам на практике. Поэтому в некото-

272 Американская психиатрическая ассоциация, «Position Statement on Homosexuality and Civil Rights» [Заключение о гомосексуализме и гражданских правах], «American Journal of Psychiatry» [Американский журнал по психиатрии], т. 131, № 4, 1973 г., с. 497. Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Американской психиатрической ассоциации: <<http://www.psych.org/index.cfm>>. Кроме того, см. «Military Document suggests that Homosexuality is a Defect» [В военном документе высказывается мнение о том, что гомосексуализм – это дефект], Центр Майкла Д. Палма, Калифорнийский университет, Санта Барбара, пресс-релиз, 17 ноября 2006 г., в наличии на: <http://www.palmcenter.org/press/dadt/releases/military_document_suggests_that_homosexuality_is_a_defect>.

273 А. Белкин, «Don't Ask, Don't Tell: Is the Gay Ban Based on Military Necessity?» [Глух и нем: вызван ли запрет на службу в армии для геев военной необходимостью?], «Parameters» [Парамитерс], лето 2003 г., сс. 108-119, в наличии на: <http://www.gaymilitary.ucsb.edu/Publications/2003_BelkinInParameters.pdf>.

274 Бернард Росткер и др., «Sexual Orientation and U.S. Military Personnel Policy: Options and Assessment» [Сексуальная ориентация и политика США в отношении военнослужащих: варианты и оценка], Санта Моника, Калифорния, Рэнд, 1993 г., сс. 74-79.

275 Вывод, основанный на мнениях экспертов: Семинар БДИПЧ-ДКВС по обзору прав человека военнослужащих, Варшава, декабрь 2006 г.

рых государствах-участниках ОБСЕ приняты меры, направленные на то, чтобы не только гарантировать де-юре, но и поощрять де-факто соблюдение равенства (см. раздел 4 настоящей главы, «Механизмы и меры по поддержке равенства»).

Преследования и дискриминация

Несмотря на то, что правовое положение гомосексуалистов и лесбиянок за последние годы улучшилось, находясь на службе в армии, они до сих пор сталкиваются с различными формами дискриминации. Типичные формы дискриминации включают неофициальные процедуры или практики, которые могут иметь влияние на продвижение по службе в будущем²⁷⁶. К другим видам дискриминации относится неравное обращение в отношении однополых партнеров, когда речь идет о жилищных и иных коммунальных льготах.

Кроме того, гомосексуалисты и лесбиянки-члены личного состава часто вынуждены служить во враждебной обстановке и подчас подвергаются оскорблениям и преследованиям в связи с их сексуальной ориентацией. Подобные преследования варьируются от оскорбительных высказываний, шуток, ругани до сексуального насилия и насильственных нападений. Недавно проведенное в Соединенных Штатах Америки исследование показало, что почти 39 процентов из 71 455 респондентов-военнослужащих заявили, что им известны случаи преследования, основанные на восприятии сексуальной ориентации жертвы, которые имели место в течение последних 12 месяцев. Из этих 39% респондентов большая часть (14,6%) заявила, что им известно об одном инциденте, тогда как 1,6% сообщили, что знают о более чем одном инциденте²⁷⁷.

2. Международные обязательства в области прав человека

Сексуальная ориентация – это глубокий и давно сформировавшийся аспект личности каждого индивида. Правила, проводящие различия на основании сексуальной ориентации, представляют собой нарушение не только принципа недискриминации, но права на неприкосновенность частной жизни.

Недопущение дискриминации

Ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что:

«...всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

По заключению Комитета ООН по правам человека, ст. 26 «запрещает дискриминацию де-юре или де-факто в любой сфере, регулируемой и защищаемой

276 М. Уэкслер Сигал, «Sexuality and the Military, Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues» [Сексуальность и военнослужащие, вооруженные силы и международная безопасность: глобальные тенденции и проблемы], в сборнике: Джин Калаган и Франц Керник (ред.), «Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues» [Вооруженные силы и международная безопасность: глобальные тенденции и проблемы], Пискатауэй, Нью-Джерси, Транзакшен Паблишерз, 2003 г., сс. 217-220.

277 К. Боулинг, Дж. Файрстоун, Р. Харрис, «Analyzing Questions That Cannot Be Asked of Respondents Who Cannot Respond» [Анализ вопросов, которые нельзя задать респондентам, которые не могут ответить], «Armed Forces & Society» [Вооруженные силы и общество], том 31, № 3, весна 2005 г., с. 432, в наличии на: <<http://afs.sagepub.com/cgi/reprint/31/3/411>>.

государственными властями», независимо от того, предусматривается ли в законодательстве право, гарантируемое пактом²⁷⁸.

Хотя в ст. 26 МПГПП не содержится прямого указания на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации, согласно толкованию Комитета по правам человека закрепленный в МПГПП запрет на дискриминацию по признаку пола распространяется и на дискриминацию на основании сексуальной ориентации²⁷⁹.

Принцип недискриминации вновь подтвержден в ст. 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и в ст. 13 Договора о Европейском Союзе, в силу которой Совету поручается принимать соответствующие меры в целях борьбы с дискриминацией по признаку, в числе прочих, сексуальной ориентации.

На основании этой статьи Совет Европейского Союза принял директиву ЕС по трудоустройству, в которой устанавливаются общие принципы равного обращения в сфере трудоустройства и профессиональной деятельности и соответствующие средства правовой защиты в случаях дискриминации²⁸⁰. В директиве указывается, что дискриминация по признаку, среди прочего, сексуальной ориентации запрещена. Статьей 3, определяющей рамки действия директивы, установлено, что директива применяется ко всему государственному и частному сектору, включая, по-видимому, сферу национальной безопасности. В соответствии с той же статьей, вооруженным силам государства-члена ЕС разрешено дискриминировать лишь на основе возраста или инвалидности с целью сохранения боеспособности²⁸¹. Это означает, что сексуальная ориентация не может быть основанием для лишения гомосексуалистов и лесбиянок права служить в вооруженных силах²⁸².

Запрещение дискриминации не означает, что недопустимы разграничения. Директивной признается, что в весьма ограниченном ряде обстоятельств различия в обращении могут быть оправданы в тех случаях, когда особенности, относящиеся к «религии или верованию, ограниченным возможностям, возрасту или сексуальной ориентации, представляют собой подлинное и решающее требование к профессиональной деятельности, если цель законна и требование соразмерно»²⁸³.

Право на неприкосновенность частной жизни

Запрет на службу в вооруженных силах для гомосексуалистов и лесбиянок, возможно, противоречит также праву на неприкосновенность частной жизни, которое закреплено как в МПГПП (ст. 17), так и в ЕКПЧ. Статья 8 ЕКПЧ гласит:

278 ООН, Управление Верховного комиссара по правам человека, Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка № 18: Недискриминация», п. 12, 37-я сессия, 1989 г., в «Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies» [Сборнике замечаний общего порядка и рекомендаций общего порядка, принятых органами, созданными в соответствии с договорами в области прав человека], HRI/GEN/1/Rev.1, с. 26, 1994 г.

279 Дело «Nicholas Toonen v. Australia» [Николас Туенен против Австралии], Комитет ООН по правам человека, 4 апреля 1994 г., «International Human Rights Reports» [Международные отчеты по правам человека], т. 1, 1994 г., с. 97.

280 Ст. 3.4: «Государства-члены могут принимать меры к тому, чтобы настоящая Директива в части, относящейся к дискриминации по признаку инвалидности и возраста, не применялась к вооруженным силам». См. <http://ec.europa.eu/employment_social/news/2001/jul/directive78ec_en.pdf>.

281 Там же, ст.ст. 1, 3.1 и 3.4.

282 Учитывая, что международные судьи в настоящее время скептически настроены в отношении заявлений о том, что присутствие гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах негативно сказывается на боеспособности или боевом духе, удовлетворение подобных заявлений весьма маловероятно. См. дело «Lustig-Prean and Beckett v. United Kingdom», указ. соч., примечание 4.

283 Там же, п. 23.

«Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случая, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц»²⁸⁴.

На основании данного положения Европейский суд по правам человека постановил, что политика Соединенного Королевства, согласно которой гомосексуалистам запрещалось служить в вооруженных силах, нарушала принцип уважения личной жизни (см. раздел 3 настоящей главы, «Различные подходы к участию гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах»).

ОБСЕ не заявила в явной форме о своем стремлении покончить с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации. Лишь в Оттавской декларации 1995 года Парламентская ассамблея ОБСЕ призвала:

«государства-участники обеспечить всем лицам, принадлежащим к различным сегментам населения, равное уважение и отношение в своих конституциях, законодательстве и регулировании и отсутствие дискриминации, явной или скрытой, по признаку этнической принадлежности, расы, цвета кожи, языка, религии, пола, сексуальной ориентации, национального или социального происхождения или принадлежности к меньшинству...»²⁸⁵.

Дискриминация по признаку сексуальной ориентации понимается многими государствами-участниками и институтами ОБСЕ как незаконная в силу положений, запрещающих дискриминацию «по какому бы то ни было признаку»²⁸⁶.

3. Различные подходы к участию гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах

Стратегии и практика, применяемые по отношению к лесбиянкам и гомосексуалистам, служащим в вооруженных силах, значительно различаются в разных странах. На национальном уровне также произошли перемены, так как во многих странах ослаблен или вовсе снят запрет на службу в армии для гомосексуалистов и лесбиянок в связи с применением в государствах-участниках ОБСЕ подхода к вооруженным силам, основанного на правах человека и равенстве возможностей.

Различают три основные стратегии, касающиеся присутствия гомосексуалистов и лесбиянок в рядах военнослужащих:

- Системы, в которых гомосексуалисты и лесбиянки не допускаются к военной службе по закону и, в случае их обнаружения в числе военнослужащих, могут быть уволены со службы в законном порядке.

284 Запрещение дискриминации и право на уважение частной и семейной жизни конкретно в контексте вооруженных сил подтверждены в Рекомендации № 1742 (2006) Парламентской ассамблеи Совета Европы о правах человека военнослужащих, пп. 10.1.5 и 10.2.3, в наличии на: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1742.htm>.

285 Оттавская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ, 8 июля 1995 г., http://www.osce.org/documents/pa/1995/07/171_en.pdf.

286 См., например, Копенгагенский документ 1990 года, п. 5.9.

- Системы, в которых гомосексуалисты и лесбиянки полностью участвуют в вооруженных силах, в соответствии с международными стандартами в области недискриминации.
- Системы типа «глух и нем», представляющие собой третий способ решения проблемы гомосексуализма в вооруженных силах, заключающийся в том, что гомосексуалистам и лесбиянкам разрешается служить в армии, при условии, что они не обнаруживают и/или не проявляют публично свою сексуальную ориентацию.

В рамке 14.3 дан более полный обзор стратегий, принятых в некоторых государствах-участниках ОБСЕ (т.е. в странах, которые ответили на анкету БДИПЧ-ДКВС по правам человека военнослужащих).

Рамка 14.3

Разрешается ли гомосексуалистам и лесбиянкам служить в вооруженных силах государств-участников ОБСЕ?²⁸⁷

| Государство | Разрешено служить? | Государство | Разрешено служить? |
|-------------|--------------------|---------------------------|--------------------|
| Австрия | да | Португалия | да |
| Азербайджан | нет | Российская Федерация | да |
| Беларусь | да | Сербия | нет |
| Бельгия | да | Словакия | да |
| Болгария | да | Словения | да |
| Германия | да | Соединенное Королевство | да |
| Греция | нет | Соединенные Штаты Америки | да |
| Грузия | да | Турция | нет |
| Дания | да | Украина | да |
| Ирландия | да | Финляндия | да |
| Испания | да | Франция | да |
| Канада | да | Хорватия | да |
| Латвия | да | Чешская Республика | да |
| Литва | да | Швейцария | да |
| Люксембург | да | Швеция | да |
| Мальта | да | Эстония | да |
| Нидерланды | да | | |
| Норвегия | да | | |
| Польша | да | | |

Явно выраженные запреты на присутствие гомосексуалистов в рядах вооруженных сил

В небольшом количестве государств-участников ОБСЕ существует явно выраженный запрет на службу в армии для гомосексуалистов и лесбиянок. Как отмечено в рамке 14.3, так обстоит дело, например, в Греции и Турции.

Гомосексуалисты не допускаются в ряды вооруженных сил Греции согласно президентскому декрету 2002 года, в соответствии с которым к службе в армии не допускаются все лица, страдающие психо-сексуальными расстройствами или нарушениями полового самосознания, при этом запрет распространяется как на систему обязательного призыва, так и на систему добровольной военной службы. В феврале 2006 г. греческий Государственный комитет по правам человека, консультирующий премьер-министра, потребовал принятия мер с целью прекращения

²⁸⁷ Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 81.

дискриминации, направленной против гомосексуалистов, в стране. Такие меры приняты не были²⁸⁸.

Лесбиянки и гомосексуалисты полностью участвуют в вооруженных силах

Во многих других государствах-участниках ОБСЕ гомосексуалистам и лесбиянкам разрешено служить в вооруженных силах (см. рамку 14.3). В соответствии с этим подходом необходимость гарантировать боеспособность не подразумевает исключение гомосексуалистов из рядов военнослужащих. Военачальники оценивают выполнение боевых задач по профессиональным критериям независимо от сексуальной ориентации. В этих странах полностью запрещены любые оскорбления и преследование, а не только плохое обращение, связанное с сексуальной ориентацией индивида. В связи с этим в воинском уставе предусмотрены одинаковые стандарты для всех военнослужащих вне зависимости от сексуальной ориентации.

Вооруженные силы Соединенного Королевства представляют собой пример такого подхода. В 2000 г. Соединенное Королевство отменило запрет для гомосексуалистов и лесбиянок на службу в армии, что явилось следствием двух решений, вынесенных Европейским судом по правам человека²⁸⁹. Все четыре заявителя служили в вооруженных силах Соединенного Королевства и подверглись расследованию со стороны военной полиции на предмет их сексуальной ориентации. Заявители были отправлены в отставку в административном порядке в период с июля 1993 г. по январь 1995 г. в соответствии с политикой Министерства обороны на тот момент, после того, как они «выдали» свою гомосексуальность. До постановления суда ежегодно принуждалось к увольнению в запас около 60 военнослужащих-гомосексуалистов²⁹⁰. Заявители доказывали в суде, что расследование в отношении их сексуальной ориентации и их последующее увольнение со службы являлись нарушением их права на неприкосновенность личной жизни, гарантированного ст. 8 ЕКПЧ (см. рамку 14.4).

288 «Greece does not want gays in its armed forces» [Греция против геев в вооруженных силах], Political Gateway [Политикал Гейтуэй], 28 марта 2006 г., процитировано в «ILGA Europe Euro-letter» [Европейский информационный бюллетень МАГЛ], № 130, апрель 2006 г., в наличии на: <http://www.steff.suite.dk/eurolet/eur_130.pdf>.

289 Дело «Smith and Grady v. United Kingdom» [Смит и Грейди против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 27 сентября 1999 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 29, 1999 г., с. 493, и дело «Lustig-Prean and Beckett v. United Kingdom», указ. соч., примечание 4, с. 548.

290 «Gays win military legal battle», [Геи выиграли военно-правовое сражение], веб-сайт Би-Би-Си, 27 сентября 1999 г., доступно на: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/458714.stm>>.

Рамка 14.4

Право на личную жизнь и сексуальная ориентация: дело Смит и Грейди против Соединенного Королевства в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ)²⁹¹

«...Суд считает, что презюмируемые проблемы [относящиеся к гомосексуальным связям], которые были определены в отчете Группы по оценке выполнения политики в отношении гомосексуалистов (НРАТ) как угроза боевой мощи и боеспособности вооруженных сил, основывались лишь на негативном отношении гетеросексуальных членов личного состава к сослуживцам с гомосексуальной ориентацией.

Настолько, насколько оно представляет собой предрасположенное предубеждение со стороны гетеросексуального большинства против гомосексуального меньшинства, это негативное отношение само по себе может рассматриваться судом как равносильное достаточному основанию для нарушения вышеуказанных прав заявителей не более, чем подобное негативное отношение к лицам иной расы, происхождения или цвета кожи.

Следовательно, суд постановляет, что правительством не представлены убедительные и веские причины, оправдывающие политику в отношении гомосексуалистов в вооруженных силах или, следовательно, явившееся ее результатом увольнение заявителей из вооруженных сил.

Итак, суд считает, что ни расследования, проведенные с целью выяснения сексуальной ориентации заявителей, ни их увольнение на основании их гомосексуальности согласно политике Министерства обороны не были оправданы в свете статьи 8 § 2 Конвенции. ... Следовательно, имело место нарушение статьи 8 Конвенции».

Суд также отметил, что строгий кодекс поведения для всех членов личного состава вооруженных сил, возможно, был бы довольно эффективной стратегией в области предупреждения сексуального преследования.

В результате этих постановлений Министерство обороны объявило о новой политике в области сексуального поведения в вооруженных силах, отраженной в Кодексе повседневного поведения. Политика опирается на необходимость поддерживать боеспособность, основанную на принципах сплоченности и дисциплины, которые, в свою очередь, строятся на таких факторах, как взаимное доверие и взаимоуважение, а также требование избегать поведения, оскорбительного для других²⁹².

После 2000 г. боеспособность вооруженных сил не ослабла и не снизилась, как того опасались британские чиновники Министерства обороны, ответственные за разработку политики. Напротив, во внутреннем отчете правительству по оценке изменения политики последняя была охарактеризована как серьезный прорыв, сопровождавшийся меньшим числом проблем, чем можно было ожидать²⁹³. Более того, на военно-морском флоте недавно начата кампания по набору гомосексуалистов в личный состав и по поощрению справедливого обращения с новобранцами гомосексуальной и бисексуальной ориентации²⁹⁴.

291 Дело «Smith and Grady v. United Kingdom» указ. соч., примечание 289, с. 493 и далее, пп. 96, 97, 105, 110, 111, 112.

292 Министерство обороны Соединенного Королевства, «Homosexuality and the Armed Forces» [Гомосексуализм и вооруженные силы], веб-сайт Министерства обороны, раздел о равенстве и многообразии, доступно на: <<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/Personnel/EqualityAndDiversity/HomosexualityAndTheArmedForces.htm>>.

293 Белкин, указ. соч., примечание 273.

294 «Navy's new message: your country needs you, especially if you are gay» [Новое послание ВМС: ты нужен стране, особенно, если ты – гей!], «The Guardian» [газета «Гардиан»], 21 февраля 2005 г., в наличии на: <<http://www.guardian.co.uk/gayrights/story/0,,1418932,00.html>>.

Политика «глух и нем»

Как показывает принятая в США практика, третий подход к вопросу гомосексуализма в вооруженных силах основан на различии между сексуальной ориентацией и сексуальным поведением. Законом разрешается гомосексуалистам и лесбиянкам служить в армии, при условии, что они не обнаруживают и/или не проявляют свою сексуальную ориентацию путем совершения актов гомосексуализма. Поэтому, хотя сексуальная ориентация лица считается вопросом личного характера, гомосексуальное поведение, даже в форме простого заявления, является основанием для недопущения к военной службе или увольнения из вооруженных сил.

Наряду с ограничениями в отношении высказываний и поведения со стороны военнослужащих гомосексуальной ориентации, существуют ограничения, касающиеся официальных вопросов относительно их сексуальной ориентации и частной жизни, а также запрет на неприязненное отношение. Согласно директиве Министерства обороны, «командиры или назначенные представители дознания не должны спрашивать, а члены личного состава не должны принуждаться к тому, чтобы сообщать, является ли член личного состава гетеро-, гомо- или бисексуалистом»²⁹⁵.

Политика «глух и нем» была резко раскритикована правозащитными организациями в Соединенных Штатах Америки. По мнению Хьюман Райтс Вотч, «гомосексуалистов и лесбиянок увольняют из вооруженных сил без учета их квалификации, уровня подготовки, преданности или отваги, они становятся жертвами иррациональных страхов и стереотипов, которые некоторые гетеросексуалисты питают по отношению к ним»²⁹⁶.

В рамках своих обязанностей по надзору конгресс США регулярно публикует отчеты о текущем положении дел в отношении гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах. Например, в 2005 г. им опубликован отчет о парламентском исследовании, в котором рассматривались такие вопросы, как правовые проблемы, связанные с военнослужащими гомосексуальной ориентации, преследования и даже убийства гомосексуалистов и лесбиянок, находившихся на службе в вооруженных силах, политика комплектования личного состава, гомосексуальные браки и внешние военные расходы²⁹⁷.

Ответы государств-участников ОБСЕ на анкету БДИПЧ-ДКВС по правам человека военнослужащих показывают, что только в трех государствах (из приславших ответы на анкету) при приеме на службу в вооруженные силы кандидатам задают вопрос об их сексуальной ориентации: Польше, Сербии и Украине, причем в Польше и Украине гомосексуалистам и лесбиянкам разрешено служить в армии²⁹⁸.

295 «Guidelines for Fact-Finding Inquiries into Homosexual Conduct» [Инструкции по расследованию фактов гомосексуального поведения], директива Министерства обороны № 1332.4, приложение E4, от 21 декабря 1993 г., в наличии на: <<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/133214p.pdf>>.

296 «U.S. Military's «Don't Ask, Don't Tell» Policy Panders to Prejudice: Anti-Gay Harassment Flourishes» [Политика американских вооруженных сил «Глух и нем» потакает предрассудкам: преследование гомосексуалистов процветает], Хьюман Райтс Вотч, 23 января 2003 г., в наличии на: <<http://www.hrw.org/press/2003/01/us012303.htm>>.

297 Дейвид Ф. Беррелли и Чарльз Дейл, «Homosexuals and U.S. Military Policy: Current Issues» [Гомосексуалисты и военная политика США: текущие вопросы], отчет, представленный конгрессу научно-исследовательской службой конгресса, Вашингтон, 27 мая 2005 г. См. комментарий к этому отчету: Н. Франк, «Research Note Assessing «Homosexuals and U.S. Military Policy: Current Issues» [Исследовательская записка по оценке отчета «Гомосексуалисты и военная политика США: текущие вопросы»], Центр Майкла Д. Палма, Калифорнийский университет, Санта-Барбара, июль 2005 г., в наличии на: <http://www.palmcenter.org/publications/dadt/research_note_assessing_homosexuals_and_u_s_military_policy_current_issues>.

298 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 80.

Хотя политика «глух и нем» является официально принятой в США, не исключено, что некоторые страны следуют этой стратегии на практике, официально разрешая гомосексуалистам и лесбиянкам открыто служить в вооруженных силах. Например, в России запрет отменен в 2003 г. и гомосексуалистам и лесбиянкам разрешено открыто служить в армии. Однако российская военная врачебная комиссия заявила публично, что она «не рекомендует таким лицам афишировать свою сексуальную ориентацию. В армии их не любят и, возможно, будут подвергать избиению»²⁹⁹.

4. Механизмы и меры по поддержке равенства

В тех странах, где отменен запрет на службу в вооруженных силах для гомосексуалистов и лесбиянок и, следовательно, покончено с официально узаконенной дискриминацией, стоит вопрос о том, как воплотить недискриминацию де-юре в фактическое равенство возможностей, вне зависимости от сексуальной ориентации военнослужащих, и, в том числе, бороться с преследованием гомосексуалистов и лесбиянок.

В ряде государств-участников ОБСЕ приняты меры по защите прав гомосексуалистов в вооруженных силах и по повышению притягательности военной службы вообще. Эти меры варьируются от создания соответствующих основ политики и введения стандартов повседневного поведения до обучения и разъяснительной работы, а также учреждения процедуры подачи и рассмотрения жалоб.

Основы политики

По результатам подробного исследования природы и масштабов сексуального преследования в вооруженных силах в некоторых странах приняты конкретные меры в целях более эффективной борьбы с ним. Например, в 2006 г. в Соединенном Королевстве министр обороны и Комиссия по вопросам равенства возможностей утвердили план действий, состоящий из трех этапов и направленный на предупреждение и борьбу с сексуальным преследованием в вооруженных силах³⁰⁰. Специальные меры, направленные на интеграцию гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженные силы, приняты также в Нидерландах (см. рамку 14.5).

299 «Army Welcomes Gays» [Армия встречает геев], «The Moscow Times» [газета «Москво таймс»], 8 ноября 2003 г., с.4.

300 С. Резерфорд, Р. Шнайдер, А. Уолмсли, «Ministry of Defence/Equal Opportunities Commission Agreement on Preventing & Dealing Effectively with Sexual Harassment: Quantitative & Qualitative Research into Sexual Harassment in the Armed Forces» [Соглашение министра обороны и Комиссии по вопросам равенства возможностей об эффективном предупреждении и борьбе с сексуальным преследованием: количественное и качественное исследование сексуального преследования в вооруженных силах], март 2006 г., в наличии на: <<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/538E55EE-9CA4-4177-9A0B-6853A431B283/0/20060522SRReport.pdf>>. «MOD and EOC agree action to tackle sexual harassment in the Armed Forces» [МО и КРВ договорились о мерах борьбы против сексуального преследования в вооруженных силах], Федеральная служба новостей США, 25 мая 2006 г.

Рамка 14.5

Нидерланды: Меры по принятию и интеграции гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженные силы³⁰¹

Согласно результатам недавно проведенного опроса, 90% личного состава нидерландских вооруженных сил благосклонно относятся к сослуживцам-гомосексуалистам. Современная официальная политика направлена на признание гомосексуалистов в рядах вооруженных сил и их защиту от дискриминации и преследования. Достижение целей политики осуществляется через информационные, образовательные, поддерживающие и правовые процедуры.

1. Информационная политика

Информационная политика направлена на поощрение принятия гомосексуалистов внутри вооруженных сил. Важную роль в информационной кампании играют информационные брошюры, офицерский состав и независимый фонд поддержки гомосексуалистов в вооруженных силах. В частности, предполагается, что командиры должны служить примером в том, что касается ценностей и норм в отношении принятия и недискриминации гомосексуалистов. Информационная политика рассчитана как на военнослужащих, так и на широкую общественность.

2. Просвещение

Просвещение в области принятия и защиты гомосексуалистов от дискриминации является второй опорой политики, проводимой вооруженными силами. Уделяется внимание политике и регулированию, а также ценностям и нормам в ходе начальной подготовки всех новобранцев, курсов усовершенствования для сержантов и офицеров, а также курсов для специалистов, работающих в вооруженных силах.

3. Поддержка и консультации

Поддержка – это третий элемент политики. Военнослужащие-гомосексуалисты могут обращаться к консультантам на уровне воинской части или к специальным консультантам в управлении генерального инспектора. Эти консультанты проходят подготовку в независимых институтах с целью приобретения знаний и навыков, необходимых для рассмотрения жалоб. Кроме того, создана специальная телефонная линия доверия, и имеются социальные работники, которые также могут рассматривать жалобы. Жертвы дискриминации и преследования могут обратиться за помощью, используя эти процедуры.

4. Правовые рамки

Политика в целом основывается на правовой базе, которая включает министерский декрет о порядке подачи и рассмотрения жалоб о преследовании и дискриминации, министерский декрет о порядке подачи жалоб об унижающем достоинство и несправедливом отношении (общего характера) со стороны военачальников и кодекс поведения личного состава вооруженных сил.

Стандарты повседневного поведения

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ приняты кодексы поведения, регулирующие поведение всех военнослужащих, независимо от их сексуальной ориентации. Эти кодексы поведения рассматриваются как необходимое условие поддержания боеспособности и как эффективное средство сокращения дискриминации и оскорбительного поведения в вооруженных силах.

Так например, в Соединенном Королевстве недавно принят Кодекс повседневного поведения военнослужащих, в котором подчеркиваются нормы поведения и одинаковые стандарты для всех военнослужащих, вне зависимости от их сексуальной ориентации. Реальный стандарт акцентирует внимание на том, что каждый индивид должен оцениваться на основании своих результатов работы, имеющих

301 Анна Адольфсен и Саския Кезенкамп, «Uniform uit de kast: Homosexualiteit binnen de krijgsmacht» [Свобода в военной форме: гомосексуализм в вооруженных силах], Гаага, Управление социально-культурного планирования, 2006 г., <<http://www.scp.nl/publicaties/boeken/9037702554.shtml>>.

отношение к боевым задачам (т.е., что каждый должен оцениваться по своим заслугам), что все члены личного состава должны взаимно уважать право друг друга на частную жизнь, что межличностное преследование, будь то словом, сексуальными или физическими действиями, недопустимо, независимо от пола причастных лиц, и что никому из членов личного состава не позволено своим поведением подрывать сплоченность войск (см. рамку 14.6).

Рамка 14.6

Кодекс повседневного поведения военнослужащих вооруженных сил Соединенного Королевства³⁰²

- В Кодексе повседневного поведения разъясняется политика вооруженных сил в области межличностных отношений, в которые вступают военнослужащие. Он применим ко всем членам личного состава независимо от их половой принадлежности, сексуальной ориентации, звания или должности.
- В сфере межличностных отношений всеподчиняющее требование боевой готовности диктует необходимость в более высоких стандартах повседневного поведения, нежели те, которые применяются в обществе. Данная необходимость сохраняется как в мирное время, так и в период боевых действий.
- К примерам поведения, которое может подрывать боеспособность, относятся: нежелательное сексуальное внимание в форме физического или словесного поведения, ...демонстрация привязанности, которая может быть оскорбительна для других, ...и сексуальное использование подчиненных.
- Неприемлемое поведение требует принятия оперативных и активных мер с целью предотвращения негативных последствий.
- При рассмотрении возможных случаев нарушения правил поведения и определении, обязано ли подразделение вооруженных сил вмешаться в частную жизнь членов своего личного состава, командиры на каждом уровне должны оценить каждый случай по следующему оперативному критерию: «Имели ли/могут ли иметь действия или поведение индивида негативное влияние на боевую подготовку или боеспособность воинского подразделения?»

Обучение и разъяснительная работа

Обучение старших офицеров имеет важнейшее значение для искоренения любых широко распространенных враждебных установок по отношению к гомосексуалистам и для повышения осведомленности о проблеме среди сослуживцев-гетеросексуалистов. Кроме того, обучение укрепляет роль командных инстанций в предупреждении случаев дискриминации и плохого обращения и наложении взысканий. Руководители играют решающую роль в поощрении подобающего поведения на месте службы. Если командиры более низкого звена убеждены, что активный мониторинг и поддержка недискриминационного поведения будут замечены и вознаграждены, они будут уделять больше внимания созданию свободной от преследований атмосферы. Недискриминационная политика создаст возможности для

302 «Armed Forces Code of Social Conduct: Policy Statement» [Кодекс повседневного поведения военнослужащих вооруженных сил: программное заявление], Министерство обороны, Лондон, 2000 г. Программное заявление по Кодексу повседневного поведения военнослужащих вооруженных сил доступно на: <<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/Personnel/EqualityAndDiversity/ArmedForcesCodeOfSocialConductPolicyStatement.htm>>.

всех и приведет к отличным результатам, независимо от сексуальной ориентации военнослужащих³⁰³.

В Швеции в рамках финансируемого ЕС проекта «Нормативное многообразие» [Norm-giving Diversity] был снят документальный фильм под названием «Невежество, многообразие и любовь». В фильме показан офицер, Кристер Фальштедт, на работе и в повседневной жизни. Фильм был предназначен главным образом для образовательных и информационных целей после введения в Швеции закона 1999 : 133 о запрете дискриминации и преследования людей на рабочем месте на основании их сексуальной ориентации (см. рамку 14.7).

Рамка 14.7

Шведский проект «Нормативное многообразие»: «Невежество, многообразие и любовь»³⁰⁴

- Проект ориентирован на вооруженные силы как один из институтов, который явно устанавливает нормы в обществе
- Главная идея проекта заключается в том, чтобы предоставить форум для работодателей, профессиональных союзов, идеологических организаций, где они могут объединить усилия в борьбе против дискриминации по признаку сексуальной ориентации
- основополагающий принцип состоит в предположении, что в открытой и благожелательной рабочей среде выигрывают все
- Он направлен на создание климата, в котором никому не приходится скрывать свою сексуальную ориентацию от коллег против своей воли
- Он направлен на то, чтобы изменить господствующую маскулинную культуру через образование
- Он предоставляет информацию о гомосексуальности
- Он предоставляет информационные сессии для работников, работодателей, групп, объединенных общими интересами, и профсоюзов
- Он подчеркивает важность объединения гомосексуалистов в организации для того, чтобы их голос был услышан

Партнеры гомосексуалистов и лесбиянок

В некоторых странах партнеры гомосексуалистов и лесбиянок не получают никаких льгот и пособий, тогда как в других они пользуются жилищными и другими льготами. В Соединенном Королевстве, например, партнеры гомосексуалистов и лесбиянок имеют такие же права на получение пенсии, как и гетеросексуальные пары. С 2005 г. британские вооруженные силы разрешили партнерам гомосексуалистов и лесбиянок проживать в помещениях, предназначенных для семейных военнослужащих, при условии, что их отношения зарегистрированы согласно закону о гражданском браке от 2004 г.³⁰⁵ В Дании партнеры гомосексуалистов и лесбиянок

303 Г. Херек и А. Белкин, «Sexual Orientation and Military Service: Prospects for Organizational and Individual Change in the United States» [Сексуальная ориентация и воинская служба: перспективы организационных и индивидуальных изменений в Соединенных Штатах], в книге Т.У. Снайдер, А.Б. Адлер и Ч.А. Кастро, «Military Life: The Psychology of Serving in Peace» [Военная жизнь: Психология службы в мирное время], Вестпорт, Коннектикут, Прадджер, 2005, с. 26.

304 Веб-сайт финансируемой из бюджетных средств шведской программы «Нормативное многообразие», 16 октября 2002 г., в наличии на: <http://www.normgivande.nu/ArticlePages/200210/16/20021016204747_Normgivande351/20021016204747_Normgivande351.dbp.asp>.

305 Саймон Эванс, «Armed forces allow gay couples family quarters» [Вооруженные силы допускают гомосексуальные пары в квартиры для семейных], «The Scotsman» [газета «Скотсмен»], 21 февраля 2005 г., в наличии на: <<http://news.scotsman.com/uk.cfm?id=194672005>>.

получают такие же социальные пособия в случае смерти или инвалидности, как и партнеры военнослужащих-гетеросексуалистов. В Канаде партнерам военнослужащих-гомосексуалистов предоставляются льготы по медицинскому обслуживанию и иные льготы³⁰⁶. В Испании согласно закону 29/1999 о мерах по улучшению географической мобильности солдат предоставляется жилье для постоянных партнеров, даже если они одного пола (ст. 6)³⁰⁷.

Порядок подачи жалоб и консультирование

В большинстве стран отсутствуют специальные процедуры подачи жалоб о случаях преследования на основании сексуальной ориентации. Механизмы подачи жалоб для гомосексуалистов и лесбиянок обычно включены в общие механизмы, с тем чтобы сохранить анонимность заявителя, в случае если он этого пожелает. Поэтому военнослужащие-гомосексуалисты и лесбиянки, ставшие жертвами дискриминационной практики, могут в обычном порядке инициировать неофициальную процедуру, доложив о происшествии своему начальнику, который может расследовать жалобу или передать ее на рассмотрение командующему офицеру. Если это расследование не удовлетворяет потерпевших, они могут передать жалобу на рассмотрение гражданского суда (например, во Франции, Швеции) или военного прокурора (например, в Украине). Механизмы рассмотрения жалоб должны включать эффективную защиту свидетелей, меры по соблюдению конфиденциальности, а также возможность перевода в другую часть на время ведения расследования.

В некоторых странах созданы специальные институты консультантов по правам гомосексуалистов и лесбиянок. Например, в Нидерландах введена должность специального консультанта при управлении генерального инспектора. Кроме того, в Нидерландах создан Фонд по вопросам гомосексуалистов в вооруженных силах, который пользуется финансовой и организационной поддержкой Министерства обороны³⁰⁸.

Тогда как эти консультативные службы полезны в целях информирования гомосексуалистов и лесбиянок об их правах и установленных процедурах на случай преследования, необходимо подчеркнуть, что эта проблема входит в круг ответственности всех командных инстанций.

5. Примеры передового опыта и рекомендации

- Подход государства к участию гомосексуалистов и лесбиянок в вооруженных силах должен соответствовать его международным обязательствам в области прав человека, в частности тем из них, которые касаются недискриминации и права на неприкосновенность личной жизни
- Необходимо, чтобы законодательство в области недискриминации и равенства возможностей было (сделано) применимым в вооруженных силах
- В вооруженных силах должны быть приняты стандарты повседневного поведения, нацеленные на сохранение боеспособности при сокращении дискриминации и плохого обращения на воинской службе
- Стандарты повседневного поведения должны регулировать поведение всех членов личного состава независимо от их сексуальной ориентации

306 Уэкслер Сигал, указ. соч., примечание 276, с. 218.

307 Нольте, указ. соч., примечание 6. Вооруженные силы стали первым государственным институтом в Испании, предоставившим юридические права постоянным однополым парам.

308 Более подробно см. на: <www.shk.nl>.

- Министр обороны должен принять конкретные меры для того, чтобы не было разрыва между политикой де-юре и де-факто. К таким мерам относятся информационная политика, общеобразовательная подготовка и разъяснительная работа, порядок рассмотрения жалоб и наложения взысканий за преследование и дискриминацию.

Раздел V

Глава 15

Дети, имеющие отношение к вооруженным силам

В последние годы международное сообщество неуклонно движется к признанию фактов обязательного или принудительного призыва на военную службу или использования в военных действиях лиц, не достигших 18-летнего возраста (юношей и девушек), вооруженными силами или формированиями как незаконных и одной из наихудших форм эксплуатации детского труда. К тому же, вербовка и использование в военных действиях детей до 15 лет считается военным преступлением. Эта тенденция нашла поддержку в разработке некоторых международных правовых инструментов, включая Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, и Римский статут, учредивший Международный уголовный суд, и была подкреплена рядом резолюций Совета Безопасности ООН по проблемам детей и вооруженных конфликтов.

Цель настоящей главы, посвященной проблемам «детей, имеющих отношение к вооруженным силам», в том, чтобы представить обзор применяемых правил, механизмов и процедур для защиты и обеспечения прав человека детей в государствах-участниках ОБСЕ. В особенности, в данной главе рассматриваются три вопроса. Во-первых, она посвящена лицам, не достигшим 18-летнего возраста, которые вступили в вооруженные силы на добровольной основе. Во-вторых, она делает акцент на детях военнослужащих. Логическое обоснование для включения данной группы заключается в том, что благополучие и защита детей является неотъемлемой частью права военнослужащих на семейную жизнь³⁰⁹. В-третьих, в данной главе рассматривается вопрос о детях, которые вступают в контакт с военной мыслью и военнослужащими через программы начальной военной подготовки. Во многих государствах учебные программы начальной военной подготовки рассчитаны на детей (например, начиная с 12 лет) и представляют собою нечто не совсем определенное, поскольку они (в большинстве своем) не являются официальной частью структур вооруженных сил, но содержат элементы военного дела.

1. Рассматриваемые вопросы

Добровольное привлечение к военной службе лиц, не достигших 18-летнего возраста, затрагивает ряд важных вопросов: то, что дети рано подвергаются жестким условиям и опасной деятельности, присущим военной обстановке, может причинить серьезный вред их психологическому, физическому и социальному развитию.

309 Ст. 23.1 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства». См. <<http://www.hrweb.org/legal/cpr.html>>. В ст. 5 Конвенции ООН о правах ребенка говорится: «Государства-участники уважают ответственность, права и обязанности родителей и в соответствующих случаях членов расширенной семьи или общины, как это предусмотрено местным обычаем, опекунов или других лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных настоящей Конвенцией прав и делать это в соответствии с развивающимися способностями ребенка». См. <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>>.

Во многих случаях крайне сложно провести четкое различие между добровольным и возможно принудительным или вынужденным набором. Решение о вступлении в вооруженные силы может быть по-настоящему добровольным, если оно основано на взвешенном анализе возможных альтернатив. Однако в других случаях, свобода выбора подростков относительно вступления в вооруженные силы может ограничиваться экономическими и культурными факторами, усугубляемыми агрессивной и навязчивой политикой военных, например, активным набором на военную службу в учебных заведениях. Дети могут поощряться к добровольному поступлению на воинскую службу по разнообразным причинам. Экономические и социальные факторы, такие как нищета и безработица, превращают военную карьеру в одну из редких возможностей, доступных для детей, населяющих слаборазвитые регионы. Для таких детей вступление в вооруженные силы может представляться единственным средством обретения жилья, образования, денег или положения в обществе. Иногда культурные и идеологические причины, такие как система ценностей, которая прославляет армейскую жизнь, или давление со стороны окружения могут подталкивать детей к вступлению в вооруженные силы. Решение о вступлении в вооруженные силы также может быть результатом запугивания в отношении семей, которые, в свою очередь, могут заставлять своих детей идти в армию «добровольно»³¹⁰.

Для защиты прав и благополучия детей, связанных с вооруженными силами, необходим вклад в профилактическую работу, законодательство и наблюдение за проведением законов в жизнь. В **профилактической работе** центральное место отводится факторам, которые приводят к привлечению и использованию детей в военной службе. Необходимы усилия по **разработке норм и стандартов**, направленных на то, чтобы дети, связанные с вооруженными силами, жили в безопасных условиях. В заключение, необходимо наличие **механизмов наблюдения за осуществлением законов** для предотвращения нарушений и наказания за них³¹¹.

2. Международные обязательства в области прав человека

Конвенция ООН о правах ребенка, принятая в 1989 г., – это всеобъемлющий кодекс о правах, представляющий наиболее высокие стандарты защиты детей из всех международных инструментов. Эти права изложены в 54 статьях и двух Факультативных протоколах к Конвенции, в которых расписаны основные права детей, включая следующие права: на жизнь; в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие; защиту от вредных воздействий, злоупотребления и эксплуатации; полное участие в семейной, культурной и социальной жизни. Конвенция подписана почти всеми государствами мира, что превращает ее в набор международных норм, которые являются основными минимальными правами, распространяющимися на всех детей. Ст. 1 гласит: «Для целей настоящей Конвенции, ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее».

Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, – один из самых важных международных документов, рассматривающий вербовку или использование детей в вооружен-

310 «Child Soldiers» [Дети-солдаты], справочная информация, подготовленная Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами, октябрь 2006 г., доступно на: <<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=26088&nav1=4>>.

311 Там же.

ных силах³¹². Факультативный протокол устанавливает минимальный возраст обязательного призыва на государственную военную службу в 18 лет³¹³. Запрещается принудительный набор любыми субъектами и при любых обстоятельствах. Такой же запрет подтверждается **Конвенцией 182 Международной организации труда (МОТ), касающейся запрещения и немедленных мер по искоренению наихудших форм детского труда**, которая определяет принудительный или обязательный набор лиц, не достигших 18 лет, для использования в вооруженных конфликтах как одну из наихудших форм детского труда³¹⁴.

Факультативный протокол устанавливает минимальный возраст для добровольного набора в государственные вооруженные силы в 16 лет, при условии, что ни один человек, не достигший 18 лет, не может принимать непосредственного участия в боевых действиях. Государства, которые принимают на службу добровольцев в возрасте 16 и 17 лет, должны сделать обязывающее заявление на момент ратификации или вступления с указанием минимального возраста для добровольного набора и изложением соответствующих гарантий, что такой призыв не является принудительным или вынужденным (см. рамку 15.1)³¹⁵. Международное сообщество, тем не менее, неуклонно движется в сторону принятия 18 лет в качестве минимального возраста для добровольного набора в вооруженные силы (см. таблицу 1).

Рамка 15.1

Добровольный набор лиц, не достигших возраста 18 лет: гарантии³¹⁶

Государства-участники, которые разрешают **добровольный набор** в свои национальные вооруженные силы лиц моложе 18 лет, обязуются обеспечивать гарантии, как минимум, того что:

- (a) данный набор является по-настоящему добровольным;
- (b) данный набор осуществляется с согласия, основанного на получении информации, родителей новобранца либо его законных опекунов;
- (c) данные лица получают полную информацию об обязанностях, связанных с военной службой;
- (d) данные лица предоставляют надежное подтверждение возраста до принятия в личный состав национальных вооруженных сил.

312 Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, одобренный и открытый для подписания, ратификации и вступления Резолюцией Генеральной Ассамблеи A/RES/54/263 от 25 мая 2000 г., вступивший в силу 12 февраля 2002 г., в наличии на: <<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/protocolchild.htm>>. См. также Конвенцию ООН о правах ребенка, установившую минимальный возраст в 15 лет для призыва и непосредственного участия в боевых действиях; данное положение взято из двух Факультативных протоколов к четырем Женевским конвенциям 1949 г.

313 Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, ст.ст. 1 и 2.

314 Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда, 1999 г., ст. 3.а. Среди государств-участников ОБСЕ, которые являются также членами МОТ, только Туркменистан и Узбекистан не ратифицировали данную конвенцию.

315 Там же, ст. 3.2.

316 См ст. 3.3 Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах

Таблица 1

Положение в государствах-участниках ОБСЕ относительно Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах³¹⁷

| | Миним. возраст для добровольного набора | | Миним. возраст для добровольного набора | | Миним. возраст для добровольного набора |
|----------------------|---|---------------|---|---|---|
| Албания**** | Нет данных | Германия | 17 | Молдова | 18 |
| Андорра | 18 | Греция | 18 | Румыния | 18 |
| Армения | 18 | Венгрия*** | Нет данных | Российская Федерация*** | 18 |
| Австрия | 17 | Ватикан | 19 | Сан-Марино*** | n/a |
| Азербайджан | 17 | Исландия | Нет данных | Сербия | 18 |
| Беларусь | 18* | Ирландия | 17** | Словакия | 18 |
| Бельгия | 18 | Италия | 17 | Словения | 18 |
| Босния и Герцеговина | 18 | Казахстан | 19 | Испания | 18 |
| Болгария | 18 | Кыргызстан | 18 | Швеция | 18 |
| Канада | 16 | Латвия | 18 | Швейцария | 18 |
| Хорватия | 18 | Литва | 18 | Таджикистан | 18 |
| Кипр**** | Нет данных | Люксембург | 17 | Бывшая югославская Республика Македония | 18 |
| Чешская Республика | 18 | Мальта | 17½ | Турция | 18 |
| Дания | 18 | Монако | 21 | Туркменистан | Нет данных |
| Эстония*** | 18 | Норвегия | 18 | Украина | 18 |
| Финляндия | 18 | Нидерланды*** | Нет данных | Соединенное Королевство | 16 |
| Франция | 17 | Польша | 18 | Соединенные Штаты Америки | 17 |
| Грузия**** | 18 | Португалия | 18 | Узбекистан**** | n/a |

* Исключение: прием в военные академии в 17 лет

** Исключение: зачисление на обучение для последующей службы в ВВС в 16 лет

*** Подписан, но не ратифицирован Факультативный протокол

**** Не подписан Факультативный протокол

Римский статут Международного уголовного суда (40 государств-участников ОБСЕ ратифицировали Статут МУС на 1 января 2006 г.) считает «набор или вербовку детей в возрасте до пятнадцати лет в состав национальных вооруженных сил или их использование для активного участия в боевых действиях» военным преступлением как в ходе международных конфликтов, так и вооруженных конфликтов немеждународного характера³¹⁸. Статут МУС обращает особое внимание на судебное преследование и наказание ответственных за вербовку и использование детей. Статут признает также важность включения в состав судов судей, которые имеют соответствующий правовой опыт, при рассмотрении дел, связанных с вовлечением детей.

317 См. «Ратификация и оговорки» на веб-сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, на: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/11_b.htm> (последнее обновление 6 декабря 2006 г.); анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 26.

318 Римский статут Международного уголовного суда, 1998 г., ст. 8.2.b.xxvi и ст. 8.2.e.vii, соответственно.

В дополнение к вышеупомянутым документам **Совет Безопасности ООН** принял несколько резолюций, сурово осуждающих вербовку детей и их использование в международных конфликтах как нарушение международного права. К ним относится Резолюция 1612 (2005 г.), которой установлен универсальный механизм мониторинга и учета детей, вовлекаемых в конфликты. К нарушениям, мониторинг которых должен вестись, относятся, среди прочего, вербовка или использование детей-солдат³¹⁹.

Многие изменения в международных нормах и стандартах нашли отражение в «Кейптаунских принципах и передовой практике по предупреждению вербовки на военную службу детей и по демобилизации и социальной реабилитации детей-солдат в Африке», представляющих собою набор рекомендаций для правительств и сообществ, одобренный на международном симпозиуме в 1997 г. В 2005 г. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) инициировал глобальный обзор Кейптаунских принципов, в результате которого был принят документ «Основные принципы защиты детей от незаконной вербовки на военную службу или использования в вооруженных силах и вооруженных формированиях» (Парижские принципы), обеспечивающий более подробные инструкции для исполнителей программ в данном регионе. Применение этих принципов началось со встречи министров, состоявшейся в Париже в феврале 2007 г., на которой было принято итоговое заявление под названием «Парижские обязательства». Парижские принципы касаются не только детей, которые принимают (или принимали) непосредственное участие в военных действиях. В принципах под «несовершеннолетним, связанным с вооруженными силами или формированиями», понимается любое лицо, не достигшее 18 лет, которое (было) завербовано в любые вооруженные силы или формирования либо используется/использовалось ими в любом качестве, в том числе (но без ограничения) в качестве бойца, повара, носильщика, посыльного, разведчика или для сексуальных целей.

На региональном уровне, в декабре 2003 г. Европейский Союз одобрил «Guidelines on Children and Armed Conflict» [Руководящие принципы ЕС по проблеме детей в вооруженных конфликтах]³²⁰, которые направлены на то, чтобы ЕС принимал эффективные меры по защите детей и способствовал применению третьими сторонами и негосударственными субъектами международных стандартов в области прав человека, гуманитарного права и региональных инструментов защиты прав человека, включая документы, касающиеся вербовки детей и использования их в военных целях. В Руководящих принципах предлагается, чтобы представители ЕС и военное командование ЕС в зонах конфликтов улучшили мониторинг и предоставление отчетности в отношении нарушений прав человека, направленных против детей³²¹. В Руководящих принципах содержится также требование о том, чтобы в странах, где ЕС принимает участие в урегулировании кризисов, при оперативном планиро-

319 Резолюции Совета Безопасности ООН 1261 (1999 г.), 1314 (2000 г.), 1379 (2001 г.), 1460 (2003 г.), 1539 (2004 г.) и 1612 (2005 г.), касающиеся вопроса о детях и вооруженных конфликтах, в наличии на: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/439/59/PDF/N0543959.pdf?OpenElement>>.

320 Совет Европейского Союза, «Guidelines on Children and Armed Conflict» [Руководящие принципы ЕС по проблеме детей в вооруженных конфликтах], 2003 г., 15634/03, в наличии на: <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesChildren.pdf>>.

321 Такие доклады должны, в частности, сообщать о нарушениях и злоупотреблениях против детей, вербовке и использовании детей армиями и вооруженными формированиями, убийствах детей и нанесении им увечий, нападениях на школы и больницы, препятствовании доставке гуманитарной помощи, сексуальном и основанном на половой принадлежности насилии в отношении детей и похищении детей.

вании учитывались специфические нужды детей, особенно когда речь идет об их реинтеграции³²².

ОБСЕ неоднократно выражала свою приверженность признанию, пропаганде и защите прав ребенка, включая право детей на особую защиту от любых форм насилия и эксплуатации (см. рамку 15.2).

Рамка 15.2

Обязательства ОБСЕ по прекращению вербовки и использования детей в вооруженных силах³²³

- Мы будем принимать меры по... прекращению насилия в отношении... детей, а также сексуальной эксплуатации... Мы будем изучать пути недопущения принудительного или обязательного рекрутирования для использования в вооруженных конфликтах лиц младше 18-летнего возраста.
- Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы набор или призыв личного состава на службу в его военных и военизированных силах и силах безопасности осуществлялся в соответствии с его правовыми и иными обязательствами в отношении прав человека и основных свобод.

Международные механизмы мониторинга

Комитет по правам ребенка – это договорной орган ООН, состоящий из независимых экспертов, который следит за выполнением Конвенции о правах ребенка в государствах-участниках³²⁴. От всех государств-участников требуется представление в Комитет регулярных отчетов о ходе выполнения Конвенции. Государства должны предоставлять отчеты сначала через два года после присоединения к Конвенции и впоследствии каждые пять лет. Комитет изучает каждый отчет и высылает свои замечания и рекомендации государству-участнику в форме заключительных замечаний. Он также следит за выполнением двух факультативных протоколов к Конвенции, а именно об участии детей в вооруженных конфликтах и о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии.

Кроме того, Резолюцией Совета Безопасности ООН 1612 учрежден механизм мониторинга и отчетности для сбора и предоставления своевременной, объективной, точной и достоверной информации о вербовке и использовании детей-солдат в нарушение действующего международного законодательства и о других нарушениях и злоупотреблениях, совершаемых против затронутых вооруженными конфликтами детей. Это официальный структурированный механизм, координируемый Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) в сотрудничестве с Управлением Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооруженных

322 Лилян Питерс, «War is no Child's Play: Child Soldiers from Battlefield to Playground» [Война не детская игра. Дети-солдаты – с поля боя на игровую площадку], Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, непериодическая серия, № 8, июль 2005 г., с. 36.

323 Стамбул 1999 г. (Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ), п. 24; Будапешт 1994 г. (Решения: IV. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности), п. 27.

324 Государства-участники ОБСЕ, которые предоставили доклады в Комитет по правам ребенка: Андорра, Бельгия, Италия, Казахстан, Канада, Кыргызстан, Литва, Мальта, Монако, Норвегия и Швейцария. Доклады доступны на: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc>>.

конфликтах³²⁵. Работа ведется на государственном уровне, и полученные сведения затем передаются в рабочую группу Совета Безопасности³²⁶.

3. Легальный набор детей в вооруженные силы

Несовершеннолетние могут поступать на военную службу на добровольной основе в ряде государств-участников ОБСЕ. Национальное законодательство, отражающее международные обязательства, устанавливает минимальный возраст для добровольной службы в вооруженных силах. Как видно из таблицы 1, в большинстве стран новобранцы должны достичь минимального возраста 18 лет, хотя в ряде стран лица, не достигшие 18 лет, еще могут в законном порядке поступать на военную службу.

Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, требует, чтобы государства подняли минимальный возраст добровольного призыва в свои вооруженные силы с уровня, установленного Конвенцией о правах ребенка (15 лет)³²⁷, и признали, что согласно Конвенции ООН о правах ребенка лица, не достигшие 18 лет, должны находиться под особой защитой.

Как видно из таблицы 1, ряд государств-участников ОБСЕ еще не ратифицировали Факультативный протокол, допуская таким образом потенциально не только добровольный набор до достижения возраста 18 лет, но и обязательный призыв. Национальное законодательство должно установить минимальный возраст для процедур, связанных с обязательным призывом и добровольным набором на военную службу (см. гл. 10 «Отказ от воинского призыва и несения военной службы по религиозным и иным убеждениям»).

Например, почти 5 000 несовершеннолетних, не достигших 18 лет, были приняты на службу в вооруженные силы Соединенного Королевства по данным на апрель 2006 г.³²⁸ Несовершеннолетние имели право поступления в ВС с возможностью оставить службу в течение четырех лет, которые отсчитываются с 18-летнего возраста. После ратификации Факультативного протокола в июне 2003 г. правительство Соединенного Королевства заявило, что возраст набора на военную службу отражает минимальный возраст окончания школы, «т.е. возраст, в котором молодые люди могут закончить учебу в режиме полного дня и выйти на рынок труда для работы в режиме полного рабочего дня». Оно также заявило, что гарантии сохраняются благодаря информированию потенциальных новобранцев о сущности воинских обязанностей, обеспечению добровольности набора и получению свободного и сознательного согласия родителей³²⁹.

325 Резолюция Совета Безопасности ООН 1612 (2005 г.), доступна на: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/439/59/PDF/N0543959.pdf?OpenElement>>.

326 Рабочая группа утверждена Резолюцией 1612 и имеет мандат по обзору данных, представляемых через механизм мониторинга и представления отчетности, и по выработке рекомендаций по действиям против субъектов, продолжающих нарушать права и безопасность детей. Она следит за ходом разработки и выполнения планов действий, изложенных в п. 5.а Резолюции Совета Безопасности ООН 1539 (2004 г.), которая призвала заинтересованные стороны, как указано в дополнении к докладу Генерального секретаря ООН от 10 ноября 2003 г., к разработке срочных планов действий по прекращению вербовки и использования детей в нарушение международных обязательств.

327 Ст. 38, п. 3 Конвенции о правах ребенка.

328 Статистические данные доступны на веб-сайте Агентства аналитических служб Минобороны Соединенного Королевства, Таблица 1 - Регулярные войска Соединенного Королевства в разрезе возраста и пола, в наличии на: <<http://www.dasa.mod.uk/natstats/tsp8/tsp8tabl.html>>.

329 Факультативный протокол к Конвенции ООН о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, Нью-Йорк, 25 мая 2000 г., Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии: Ратификации, 24 июня 2003 г., ссылка C.N. 694.2003 TREATIES-10 (Уведомления депозитариев), доступно на: <http://untreaty.un.org/English/CNs/2003/601_700/694E.doc>.

Во всех странах после набора следует период учебной подготовки, направленной на формирование дисциплины, коллективизма и самостоятельности и включающей такие элементы, как основные сведения о службе, тренировки, физическое воспитание и полевые навыки, например, оказание первой помощи и обращение с оружием³³⁰. В некоторых странах добровольцам дают знания о правах человека и, в частности, о правах ребенка. В Швеции, например, в обучение входит, помимо всего прочего, информация о правах человека и международном гуманитарном праве, включая Конвенцию о правах ребенка и Факультативные протоколы к данной Конвенции³³¹.

Гарантии для лиц, не достигших 18-летнего возраста, в вооруженных силах

Согласно Факультативному протоколу, государства, которые набирают 16- и 17-летних добровольцев, должны иметь соответствующие материально-правовые и процедурные **гарантии** в своем национальном законодательстве. Важнейшей целью этих гарантий является исключение принуждения или давления при вербовке детей. В некоторых случаях, дети могут принуждаться к вступлению в вооруженные силы под воздействием внешних обстоятельств. Бедность, недостаточное образование и отсутствие альтернативной работы могут быть критическими факторами, способствующими поступлению детей на военную службу.

Следовательно, потенциальные новобранцы и их родители должны получать ясное и четкое разъяснение сущности обязанностей, связанных с военной службой, а также требований военной жизни, для того чтобы делать по-настоящему свободный выбор. Вместе с тем, в некоторых случаях новобранцы, не достигшие 18 лет, могут увольняться со службы по своему заявлению (например, в Норвегии) либо по отзыву согласия родителей (например, в Ирландии).

В рамке 15.3 даны примеры гарантий, обеспечиваемых государствами после подписания или ратификации Факультативного протокола об участии детей в вооруженных конфликтах.

330 Соединенное Королевство, палата общин, специальный комитет по обороне, «Duty of Care» [Обязанность проявлять заботу], третий доклад, сессия 2004-05 гг., Лондон, 3 марта 2005 г., доступно на: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/63/63.pdf>>.

331 Комитет по правам ребенка, первый доклад государств-участников согласно ст. 8(1) Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, Швеция, Доклад № CRC/C_ОПАС/SWE/1, 22 февраля 2006 г., п. 51, в наличии на: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/efb7737b24f83ea2c12571cc0049aadb/\\$FILE/G0640721.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/efb7737b24f83ea2c12571cc0049aadb/$FILE/G0640721.pdf)>. См. также доклад, представленный Швейцарией. Доклад № CRC/C/ОПАС/СНЕ/1 (в наличии на: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/427/48/PDF/G0542748.pdf?OpenElement>): «Каждый военнослужащий получает основные знания по международному гуманитарному праву и правам ребенка во время подготовки на различных этапах военной службы в Швейцарии (подготовка офицеров, обучение новобранцев и т. п.)», (п. 51).

Рамка 15.3

Канада и Хорватия: Специальные гарантии для новобранцев, не достигших 18 лет, в вооруженных силах³³²

Канада

«Согласно статье 3, параграфу 2 Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, Канада настоящим заявляет:

1. Допускается добровольный набор в канадские вооруженные силы в минимальном возрасте 16 лет.
2. Канадские вооруженные силы обеспечивают следующие гарантии по исключению принудительного или вынужденного набора личного состава, не достигшего возраста 18 лет:
 - (a) весь набор личного состава в канадские вооруженные силы является добровольным. Канада не практикует воинской повинности или любой формы принудительной или обязательной службы. В этом отношении кампания вербовки в канадские вооруженные силы носит информационный характер. Если гражданин желает вступить в канадские вооруженные силы, он или она заполняет бланк заявления. Если канадские вооруженные силы предлагают кандидату определенную должность, он/она не обязаны принять данное предложение;
 - (b) набор личного состава, не достигшего возраста 18 лет, осуществляется по письменному согласию, основанному на получении информации, родителей или законных опекунов. В статье 20, параграфе 3 Закона о национальной обороне говорится, что «лицо, не достигшее возраста 18 лет, не может поступать на военную службу без согласия одного из родителей или своего опекуна»;
 - (c) личный состав, не достигший возраста 18 лет, получает полную информацию об обязанностях, связанных с военной службой. Канадские вооруженные силы предоставляют также ряд информационных брошюр и фильмов об обязанностях в военной службе для желающих вступить в канадские вооруженные силы;
 - (d) личный состав, не достигший возраста 18 лет, должен предоставить достоверные доказательства своего возраста до принятия в состав национальных вооруженных сил. Заявитель (-ница) должны предоставить юридически обоснованный документ, представляющий собою оригинал или заверенную копию свидетельства о рождении или крещении, удостоверяющий его или ее возраст».

Кроме того, должны быть обеспечены особые гарантии того, что добровольцы, не достигшие возраста 18 лет, не принимают прямого участия в боевых действиях.

Соединенное Королевство, по подписанию и ратификации Факультативного протокола в сентябре 2000 г., заявило, что «предпримет все возможные меры к недопущению того, чтобы члены его вооруженных сил, не достигшие возраста 18 лет, принимали непосредственное участие в боевых действиях»³³³. Однако оно сохраняет за собою право использовать личный состав, не достигший возраста 18 лет, при определенных обстоятельствах:

332 «Ratifications and Reservations» [Ратификация и оговорки] на веб-сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/11_b.htm> (последнее обновление 6 декабря 2006 г.).

333 См. главу «Europe and Eurasia» [Европа и Евразия] в «Child Soldiers Global Report 2004» [Глобальный доклад о детях-солдатах 2004 г.], Лондон, Коалиция за прекращение использования детей-солдат, 2004 г., <http://www.child-soldiers.org/document_get.php?id=884>: «Одна 17-летняя девушка находилась на борту британского корабля, отправленного в театр военных действий во время афганской войны, но нет никаких других сведений об отправке личного состава, не достигшего возраста 18 лет, в Афганистан или Ирак во время вторжений США в 2001 и 2003 гг.».

Рамка 15.3 - продолжение

Хорватия

«Относительно статьи 3, параграфа 2 Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, Республика Хорватия заявляет следующее: Относительно статьи 3, параграфа 2 Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, Республика Хорватия заявляет, что хорватское законодательство запрещает лицам, не достигшим возраста 18 лет, вступать в вооруженные силы Республики Хорватии.

Для того чтобы не допустить набора лиц, не достигших возраста 18 лет, в свои вооруженные силы, Республика Хорватия приняла следующие меры:

- Законом установлено, что военная служба предполагает обязательную регистрацию призывника, поступление (призыв) на военную службу и службу в запасе вооруженных сил Республики Хорватии;
- Обязанность зарегистрироваться в качестве призывника возникает в календарном году, в котором ему исполняется 18 лет, и она остается действительной вплоть до поступления (призыва) на военную службу или гражданскую службу, т.е. до перевода в запас или окончания военной службы согласно Закону об обороне. Процесс призыва включает: постановку на военный учет, медицинское и другие обследования, психологические тесты и сам призыв. Данная предварительная процедура требуется для того, чтобы определить годность призывника для военной службы. Статус призывника сохраняется до поступления (призыва) на военную службу, куда, согласно законодательству, призывник не может быть принят до достижения возраста 18 лет;
- Признанные годными призывники отправляются на военную службу по достижении совершеннолетия (возраста 18 лет) – обычно в календарном году, в котором им исполняется 19 лет, – и, таким образом, становятся новобранцами. Призывники не являются частью вооруженных сил Республики Хорватии; новобранцы представляют собой составной компонент вооруженных сил Республики Хорватии».

«Соединенное Королевство понимает, что статья 1 Факультативного протокола не исключает использование членов личного состава его вооруженных сил, не достигших возраста 18 лет, в непосредственных боевых действиях, когда

a) имеется действительная военная необходимость использования их подразделения или корабля в зоне ведения военных действий

и

b) по причине особой и срочной ситуации, если:

i) практически невыполним вывод таких лиц до их передислокации

или

ii) такое действие подорвало бы боеспособность их корабля или подразделения и тем самым поставило бы под угрозу успешное выполнение боевой задачи и/или безопасность остального личного состава».

Подобным образом, Соединенные Штаты Америки сделали оговорку относительно выполнения обязательства по недопущению участия детей в непосредственных боевых действиях:

«Соединенные Штаты Америки понимают, что касательно статьи 1 Протокола

(А) термин «возможные меры» означает меры, являющиеся целесообразными или практически возможными, учитывая все обстоятельства, преваляющие на данный момент и включающие гуманитарные и военные соображения;

(В) выражение «непосредственное участие в боевых действиях»

(i) означает непосредственное и фактическое действие на поле боя, могущее причинить урон противнику, поскольку имеется прямая причинная связь между производимым действием и уроном, причиняемым врагу и

(ii) не означает косвенного участия в боевых действиях, таких как: сбор и передача военной информации, транспортировка оружия, снаряжения и других материалов или передовое базирование».

4. Злоупотребления и обязанность проявлять заботу в отношении новобранцев, не достигших возраста 18 лет

В вооруженных силах новобранцы могут страдать от жестокого обращения либо со стороны командиров в форме наказания, либо со стороны сослуживцев в форме дедовщины. В большинстве стран жестокое обращение часто проявляется в более широком контексте в виде лишения молодых солдат надлежащего питания и медицинской помощи.

Данное явление достигло тревожных масштабов в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, где возникла серьезная озабоченность по поводу предполагаемых самоубийств и других необъяснимых смертей новобранцев (см. главу 16 «Предотвращение плохого обращения с военнослужащими»). В Соединенном Королевстве в 2004 г. был опубликован независимый доклад о смерти четырех солдат в казармах Дипката (графство Суррей) в период с 1995 по 2002 гг. На момент смерти двоим солдатам было по 17 лет, а третьей военнослужащей едва исполнилось 18 лет. В докладе был представлен ряд рекомендаций (см. рамку 15.4) и выделены недостатки, в особенности касающиеся системы учебной подготовки в вооруженных силах.

Следует отметить, что Агентство аналитических служб Министерства обороны Соединенного Королевства опубликовало в 2004 г. цифры о самоубийствах и смертях по невыясненным причинам в регулярных вооруженных силах Соединенного Королевства, с исследованием методов самоубийств и сравнением с остальным населением Соединенного Королевства³³⁴. Эти цифры показали, что в целом по отдельным родам войск насчитывается меньше самоубийств по сравнению с остальным населением Соединенного Королевства, чем ожидалось. Однако молодые люди в армии, не достигшие возраста 20 лет, в 1,5 раза более склонны к совершению самоубийств, чем остальное население Соединенного Королевства.

Одним из ключевых вопросов для обсуждения, поднятых в Докладе о ситуации в Дипкате, стала обязанность проявлять заботу. В рекомендации 10, касающейся контрольных соотношений в учебных частях, определена необходимость «в подготовке будущих поколений курсантов в соответствии с принципами обязанности эффективного проявления заботы». Специальный комитет палаты общин по обороне подробно обсудил данный вопрос, заметив, что моральные соображения обязанности проявления заботы должны быть такими же важными, как и правовые, и обратил особое внимание на «благополучие новобранцев и курсантов и психологические аспекты обязанности проявления заботы»³³⁵.

334 Викки Р. Уорд и Никола Т. Фиер, «Suicide and Open Verdict Deaths among Males in the UK Regular Armed Forces, 1984-2002: Methods Used to Commit Suicide» [Самоубийства и смерти по невыясненным причинам среди лиц мужского пола в регулярной армии Соединенного Королевства, 1984-2002 гг.: Способы совершения самоубийств], Агентство аналитических служб Минобороны, 28 июля 2004 г., доступно на: <<http://www.dasa.mod.uk/publications/pdfs/suicide/suicidemethodrep.pdf>>.

335 «Duty of Care», указ. соч., примечание 330.

Рамка 15.4

Доклад о ситуации в Дипкате (2006 г.): Предупреждение злоупотреблений и обязанность проявлять заботу в отношении новобранцев, не достигших возраста 18 лет (избранные рекомендации)

- (1) Для молодых людей ... должна сохраниться возможность поступать на военную службу в 16 лет ... настолько, насколько их подготовка ведется в условиях, соответствующих потребностям таких молодых людей, и проявляется особая забота об их благополучии.
- (2) Подготовка молодых людей, не достигших возраста 17 лет, должна осуществляться в учреждениях, предназначенных исключительно для данной возрастной группы.
- (3) Армия должна планировать исключение необходимости отправки солдат в свои подразделения в действующей армии после завершения фазы 1 и 2 учебной подготовки до достижения ими возраста 18 лет. ...
- (7) Новобранцы, которые поступили в армию несовершеннолетними [и которые] не желают продолжать военную карьеру, до завершения фазы 2 учебной подготовки ... должны иметь право на увольнение.
- (8) Управлению по вербовке и учебной подготовке военнослужащих (АТРА) следует проводить регулярные проверки учебных частей. ...
- (10) АТРА следует потребовать от всех своих учебных сегментов определить контрольные соотношения, соблюдение которых необходимо для подготовки будущих поколений курсантов в соответствии с принципами эффективного проявления заботы...
- (12) Инструкторов следует подвергать проверке на пригодность к работе с молодежью в соответствии с не менее строгими требованиями, чем те, которые применяются для гражданских учреждений, обеспечивающих обучение и подготовку лиц, не достигших 18 лет.
- (13) Необходимо выпустить буклет ... [поясняющий]: (i) что подразумевается под внеуставными взаимоотношениями и преследованиями; (ii) пример поведения, которое считается неуместным и недопустимым; ... (iv) что поголовные наказания, налагаемые на группу за проступки одного человека, неприемлемы; (v) что должен делать солдат, если он становится свидетелем нарушения данных принципов.
- (14) Лишение увольнения распоряжением военнослужащего сержантского состава ... [и] объявление наряда вне очереди никак не должно применяться в виде наказания ...
- (15) Стандарты, установленные Управлением по вербовке и учебной подготовке военнослужащих (АТРА) в правилах поведения для инструкторов, должны подкрепляться официальными дисциплинарными санкциями. ...
- (18) Недонесение о любом признаке злоупотребления властью должно само по себе быть предметом дисциплинарных санкций; ...
- (26) Необходимо назначение специального уполномоченного по рассмотрению жалоб от военнослужащих (военного омбудсмена), который должен быть лицом, независимым от всех трех видов войск...

В качестве реакции на данный доклад Министерство обороны поручило Инспекции по обучению взрослых провести независимую проверку и контроль начальной подготовки в вооруженных силах, а также положения в отношении предоставления заботы и обеспечения быта курсантов. Достигнуто соглашение о программе ежегодного инспектирования. Особое внимание было уделено необходимости в более широком изучении того, как независимый надзор может оказать помощь армии в определении и поддержании стандартов надлежащей заботы³³⁶.

336 См. <http://docs.ali.gov.uk/mod_files/scope_of_the_survey.htm>.

5. Оказание поддержки новобранцам

Одним из важнейших аспектов подхода, основанного на обязанности проявлять заботу, является то, что новобранцы должны быть полностью проинформированы и осведомлены о сущности военной службы. Родители или законные опекуны новобранцев, не достигших 18 лет, должны быть равным образом проинформированы и по возможности должны принимать наиболее полное участие в процессе набора. Родные и близкие новобранцев, возможно, как никто лучше в состоянии обнаружить первые признаки возникающих проблем.

Информация, доступная новобранцам, должна включать четкие указания относительно того, куда следует обращаться за помощью, если возникают проблемы, связанные с оскорблениями, дедовщиной или запугиванием. Зачастую такие контактные пункты предусматриваются в пределах подразделения; это могут быть священник или старший офицер, но в зависимости от характера злоупотребления или положения правонарушителя могут потребоваться другие альтернативы.

В Казахстане, например, работает бесплатная телефонная «горячая линия», по которой новобранцы могут обратиться за помощью, и в большинстве видов вооруженных сил имеются закрепленные социальные работники и передвижные медицинские службы, к которым может обращаться личный состав.

Порядок подачи и рассмотрения жалоб в вооруженных силах

В некоторых странах ОБСЕ учрежден институт военных омбудсменов³³⁷ (например, Канада, Германия), которые, помимо прочего, помогают поддерживать уважение к принципу верховенства закона в вооруженных силах, способствуют прозрачности и подотчетности оборонных структур, а также привлекают внимание к проблемам в военной практике, которые требуют корректирующих действий³³⁸. Омбудсмены занимаются проблемами прав человека в целом и поэтому не имеют специального мандата по вопросам, касающимся детей как отдельных субъектов права (см. главу 22, «Омбудсмены»). Страны, не имеющие военных омбудсменов (например, Словакия, Испания, Соединенное Королевство), в действительности имеют механизмы подачи и рассмотрения жалоб, которые являются частью цепи командных инстанций (см. главу 20 «Ответственность командиров и индивидуальная подотчетность» и главу 21 «Дисциплина и военное судопроизводство»), или другие компетентные органы для рассмотрения соответствующих жалоб.

В Казахстане, например, дети, а также родители и опекуны, могут подавать жалобы в одни и те же инстанции. Жалобы должны направляться в Министерство образования или общественные приемные, занимающиеся проблемами жертв злоупотреблений. Кроме того, учрежден институт омбудсмена по правам человека, и есть предложения в ближайшем будущем учредить институт омбудсмена по правам ребенка³³⁹.

337 См. анкету БДИПЧ-ДКВС, вопросы 4-5.

338 «Military Ombudsmen» [Военные омбудсмены], справочная информация, подготовленная Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами, март 2006 г., доступно на: <http://www.dcaf.ch/publications/bg_military_ombudsman.cfm?nav1=4&nav2=1>.

339 «State Party Examination of Kazakhstan's Initial Report on the Optional Protocol on Children in Armed Conflicts» [Рассмотрение первого доклада Казахстана как государства-участника Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка], группа НПО по Конвенции ООН о правах ребенка, доступно на: <http://www.crin.org/docs/CRC43_Kazakhstan_OPAC.doc>.

6. Дети военнослужащих

Данный раздел посвящен детям военнослужащих, а не несовершеннолетним, состоящим на службе в вооруженных силах. Это важный момент, предусмотренный ст. 5 Конвенции о правах ребенка:

«Государства-участники уважают ответственность, права и обязанности родителей и в соответствующих случаях членов расширенной семьи или общины, как это предусмотрено местным обычаем, опекунов или других лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных настоящей Конвенцией прав и делать это в соответствии с развивающимися способностями ребенка»³⁴⁰.

В самом деле, отцы и матери, служащие в вооруженных силах, сталкиваются со значительными проблемами, связанными с расстоянием и количеством времени, проводимым вдали от своих семей. Пока родители несут службу, дети проходят важные этапы физического, интеллектуального и социального развития, отмеченного событиями, которые нельзя наверстать по возвращении со служебного задания.

Семьи военных сталкиваются с особыми бытовыми проблемами (проживание в казарме, отсутствие одного из родителей) и стрессами, связанными с характером работы и жизненными условиями. Скользящий график и ненормированный рабочий день, а также постоянная возможность быть переброшенным в любой момент в любую точку мира оказывают свое влияние на детей в таких семьях.

Дети особенно уязвимы при расставании со своей семьей во время выполнения заданий. В то время как отдельные реакции детей могут зависеть от множества факторов, таких как возраст, зрелость, пол и их отношения с родителями, их уникальное положение в ходе развития и ограниченный жизненный опыт подвергают их повышенному риску эмоционального стресса в период отсутствия родителей в силу выполнения боевого задания. В результате у детей могут возникать проблемы развития/особые потребности образовательного, социального и эмоционального характера.

В некоторых странах разработаны специальные программы по поддержке семей военнослужащих. Такие программы согласовываются с военным командованием, военными правоохранительными органами, медиками, центрами поддержки семьи, а также гражданскими организациями и агентствами для оказания координированной помощи нуждающимся в поддержке членам семей военнослужащих. В Канаде, например, Кингстонский центр поддержки семей военнослужащих (КЦСВ) осуществляет местные и региональные программы, направленные, главным образом, на семьи военнослужащих. Канадский пример особенно интересен, поскольку КЦСВ является бесприбыльной организацией, не входящей в военные структуры (см. рамку 15.5).

340 Ст. 5 Конвенции ООН о правах ребенка, доступно на: <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>>.

Рамка 15.5

Канада: Кингстонский центр поддержки семей военнослужащих³⁴¹

Кингстонский центр поддержки семей военнослужащих (КЦСВ) предоставляет профессиональные конфиденциальные услуги, которые способствуют социальному и эмоциональному благополучию местных семей военнослужащих.

КЦСВ – это неприбыльная организация, зарегистрированная как корпорация и управляемая местным сообществом через избрание добровольного совета директоров, в состав которого входят военнослужащие и их супруги.

Услуги и программы КЦСВ предоставляются действующим и находящимся в запасе военнослужащим, военным пенсионерам и их семьям, которые живут на базе и за ее пределами.

- Программы и услуги;
- Детские программы;
- Молодежные программы/ подростковый центр;
- Поддержка семьи в отсутствие родителей по служебным причинам и программы для местного сообщества;
- Служба срочного ухода за детьми;
- Помощь в устройстве на работу;
- Волонтерские услуги и обучение;
- Библиотека;
- Информация о местном сообществе и справочная служба;
- Помощь новоприбывшим;
- Центр семейного здоровья.

Кроме того, в ряде стран, например, Соединенных Штатах Америки, приняты законы о защите детей военнослужащих (см. рамку 15.6).

Рамка 15.6

Соединенные Штаты Америки: Обзор Закона о социальном обеспечении детей военнослужащих от 1989 г.³⁴²

Задачей данного закона является повышение доступности, качества и безопасности, а также улучшение управления детскими учреждениями, имеющимися на военных базах. Его главные составляющие:

- Увеличение обязательных отчислений вооруженных сил на детские дошкольные учреждения;
- Разработка учебных материалов и требований по подготовке специалистов по воспитанию и уходу за детьми;
- Увеличение заработной платы для работников, осуществляющих непосредственный уход за детьми;
- Предпочтение при приеме на работу для супруг(-ов) военнослужащих;
- Введение дополнительных должностей, связанных с уходом за детьми;
- Выплаты стандартных пособий родителям на основании семейного дохода;
- Широкая профилактика жестокого обращения с детьми и повышение безопасности;
- Отчет о потребности в дошкольных детских учреждениях на пятилетней основе;
- Субсидии для семей по уходу за детьми в дневное время;
- Демонстрационные программы обучения в раннем возрасте.

341 См. <<http://www.rmc.ca/external/kmfr/index.htm>>.

342 Гейль Л. Цельман, Анне Джохансен, Джанетт Ван Винкль, «Examining the Effects of Accreditation on Military Child Development Center Operations and Outcomes» [Исследование последствий аккредитации для деятельности военных центров развития ребенка и результаты], Санта Моника, Калифорния, Рэнд, 1994 г., сс. 43-44

В Соединенном Королевстве на местные власти законом возлагается ответственность за защиту детей из семей военнослужащих, чьи базы находятся в Соединенном Королевстве. По существу, вооруженные силы сотрудничают с местными и прочими органами власти в целях содействия защите детей и, особенно в зонах проживания большого количества военнослужащих, участвуют в работе местных комитетов по опеке над детьми. Когда семьи базируются за границей, ответственность за защиту детей возлагается на Министерство обороны.

Образование

Дети из семей военнослужащих часто меняют место учебы. Учебные стандарты, курсы обучения, доступ к программам, требования к переводу и окончанию, программы для детей, требующих особого ухода, пересылка и прием документов сильно отличаются в разных странах и даже в разных школах. Частые переезды и постоянные изменения в школьной системе вызывают у детей стресс. В дополнение к расставанию с друзьями, дети могут испытывать проблемы, связанные с межличностными отношениями и привыканием к новой обстановке³⁴³.

7. Программы начальной военной подготовки

В некоторых странах молодые люди, даже не достигшие 16 лет, проходят обучение по программам начальной военной подготовки, часто в рамках школьного обучения, в результате чего дети подвергаются раннему воздействию военной жизни и военного окружения. Статус программ военной подготовки временами представляется неоднозначным, поскольку они часто организуются обычными школами, считающимися гражданскими учебными заведениями, но финансируются или спонсируются вооруженными силами, где дети проходят курс военной подготовки наряду со своими обычными учебными занятиями.

Обязательная военная подготовка для детей нарушает международные нормы в области прав человека по различным аспектам. Во-первых, родители должны иметь право выбирать форму обучения для своих детей³⁴⁴. Государство должно уважать права родителей на то, чтобы обучение их детей осуществлялось в соответствии с их собственными религиозными и философскими убеждениями³⁴⁵. Кроме того, как это подробно указывается в других местах данного справочника, каждый имеет право на свободу совести и «никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору»³⁴⁶. Далее, обязательная военная подготовка в школах может нарушать право придерживаться пацифистских убеждений или проявлять их³⁴⁷. Из этого следует, что международное право допускает военную подготовку в школах до тех пор, пока

343 «Services pupils «need more help» [Школьникам из семей военнослужащих «нужна дополнительная поддержка»], веб-сайт службы новостей Би-би-Си, 6 сентября 2006 г., <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/5316688.stm>>.

344 Ст. 26 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей». Доступно на: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>.

345 Ст. 2 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям». Доступно на: <<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-5C9014916D7A/0/EnglishAnglais.pdf>>.

346 Ст. 18.2 Международного пакта о гражданских и политических правах, доступно на: <<http://www.cirp.org/library/ethics/UN-covenant>>.

347 Ст. 14 Конвенции ООН о правах ребенка.

она является добровольной или есть гарантии освобождения от занятий детей по настоянию их родителей.

В отношении программ начальной военной подготовки государства в регионе ОБСЕ придерживаются различных моделей. В то время как некоторые страны имеют обязательные программы, другие предлагают их на добровольной основе. В одних странах не вводятся никакие основы военного дела в общеобразовательных школах или профессионально-технических училищах, а в других начальная военная подготовка вводится как часть курса гражданской обороны.

Вооруженные силы Швеции организуют курсы для молодых людей, которые обеспечивают информацию о «всеобщей обороне» Швеции, в частности, об общих задачах вооруженных сил Швеции, а также о возможностях военной карьеры, обязательной службе и участии добровольцев в обороне страны. Дети также могут проходить при определенных условиях подготовку по пользованию огнестрельным оружием. Занятия по военной подготовке проводятся на добровольной основе, и их целью является привитие интереса к деятельности вооруженных сил и облегчение будущего набора кадрового офицерского состава (см. рамку 15.7).

Рамка 15.7

Работа с молодежью, проводимая вооруженными силами Швеции³⁴⁸

- К слушанию курсов допускаются молодые люди в возрасте от 15 до 20 лет;
- Лица, не достигшие 18 лет на момент подачи заявления, не могут быть допущены без согласия родителей или законных опекунов;
- К обучению пользованию огнестрельным оружием допускаются только лица, достигшие 15 лет, а автоматическим огнестрельным оружием – лица, достигшие 17 лет;
- Стрельба из огнестрельного оружия ведется только по неподвижным мишеням, и оружие ни в коем случае не выдается молодым людям для личного хранения или личного пользования;
- Боевая подготовка может проводиться только с лицами, достигшими 18 лет, и не входит в рамки работы с молодежью.

Похожие программы реализуются также в Соединенных Штатах Америки, где курсы ведут отставные военнослужащие. В качестве альтернативы старшеклассники могут участвовать в «летних семинарах для лидеров», которые проводятся под руководством и наблюдением слушателей академии Вест-Пойнт. Однако следует отметить принятие Конгрессом США закона «Ни одного отстающего ребенка» от 2001 г., который требует, чтобы средние школы предоставляли органам, занимающимся набором на военную службу, имена, адреса и номера телефонов всех младших и старших школьников. Школы, которые не выполняют данную программу, рискуют остаться без федеральных средств³⁴⁹.

В других странах, как например, Российская Федерация³⁵⁰ и Грузия, мальчики посещают уроки военного дела в общеобразовательных средних школах. В Грузии такие

348 Источник: «Initial report of States parties under article 8(1) of the Optional Protocol» [Первый доклад государств-участников согласно Ст. 8(1) Факультативного протокола] Швеция, Доклад № CRC/C_ОРАС/SWE/1, 22 февраля 2006 г., п. 21, доступно на: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/efb7737b24f83ea2c12571cc0049aadb/\\$FILE/G0640721.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/efb7737b24f83ea2c12571cc0049aadb/$FILE/G0640721.pdf)>.

349 «Child Soldiers Global Report 2004», указ. соч., примечание 333.

350 Ст.ст. 12 и 13 Закона Российской Федерации о воинской повинности и военной службе. Дети должны проходить курс начальной военной подготовки в течение двух последних лет школьной учебы.

уроки не являются обязательными, хотя они были таковыми в советские времена. Сами школы решают, проводить им уроки военного дела или нет, и программа утверждается директором школы. Уроки военного дела проводятся только в 11-ом классе (для учащихся, достигших 16-17 лет) и включают такие темы, как первая помощь, топография, военное законодательство и др.³⁵¹ В России, однако, начальная военная подготовка является обязательной для всех учащихся общеобразовательных школ и профессионально-технических училищ. Кроме того, начальная военная подготовка должна преподаваться всем молодым лицам мужского пола независимо от того, посещают они школу или нет. Согласно совместному приказу Министерства обороны и Министерства образования от 2003 г., начальная военная подготовка должна включать стрельбу, патриотическое воспитание и тренировки, такие как 3-5-километровые марш-броски с надетыми противогазами³⁵².

Во время переговоров по Факультативному протоколу об участии детей в вооруженных конфликтах Норвегия выступила за более низкий, чем 18 лет, возрастной предел при добровольном наборе в национальные вооруженные силы (ст. 3). В этом отношении Норвегии пришлось учитывать, не является ли ее молодежная военизированная организация «Молодежь Национальной гвардии» препятствием к объявлению обязательного возрастного предела, равного 18 годам, для добровольного набора в норвежские вооруженные силы. Данный вопрос является существенным, поскольку набор в ряды добровольцев «Молодежи Национальной гвардии» допускается начиная с 16 лет. При ратификации Конвенции правительство Норвегии дало следующий комментарий:

«Молодежь Национальной гвардии» официально прикреплена к норвежским вооруженным силам. Однако члены «Молодежи Национальной гвардии» не могут считаться состоящими на службе в норвежских вооруженных силах по смыслу и содержанию Протокола, потому что предполагается, что лицо не считается военнослужащим до того, как оно официально или де-факто стало членом вооруженных сил с вытекающими из этого правами и обязанностями. Члены «Молодежи Национальной гвардии» не получают какой-либо практической подготовки и не принимают какого-либо участия в военной деятельности и они освобождаются от службы в ситуациях, когда вооруженные силы могут быть вовлечены в боевые действия. Кроме того, на «Молодежь Национальной гвардии» не распространяются правила военной дисциплины или военный уголовный кодекс»³⁵³.

Важно, чтобы программы начальной военной подготовки придерживались определенной стратегии в виде кодексов поведения, для обеспечения жизни детей в безопасном окружении с учетом их особых потребностей³⁵⁴.

351 Информация предоставлена г-ном Иракли Сесиашвили, директором ассоциации «Свобода и справедливость», бывшим заместителем омбудсмена по военным вопросам, Варшава, 11 декабря 2006 г.

352 Федеральный закон № 100-ФЗ от 21 июля 2005 г. о внесении изменений в Федеральный закон о воинской повинности и военной службе и статья 14 Закона Российской Федерации об образовании. См. Центр развития демократии и прав человека, «Законотворческий процесс в Государственной думе: правозащитный анализ», № 90, 26 октября 2005 г., <<http://www.memo.ru/hr/gosduma/90/index.htm>>.

353 «Выполнение Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах», доклад Норвегии за первый отчетный период, январь 2006 г., с. 2, доступно на: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.OPAC.NOR.1.pdf>>.

354 Коалиция за прекращение использования детей-солдат, «Submission to the UN Study on Violence against Children, with specific reference to children in military schools and to children in peacetime government forces» [Представление данных для исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей на конкретном примере детей в военных учебных заведениях и детей в вооруженных силах государства в мирное время], март 2005 г.

Во многих странах имеются специальные механизмы по защите курсантов. В Соединенных Штатах Америки, например, Гражданский воздушный патруль в своей программе придерживается политики абсолютной нетерпимости в отношении всех форм жестокого обращения с детьми и употребления наркотиков (см. рамку 15.8).

Рамка 15.8

Гражданский воздушный патруль США (ГВП): Стратегия по защите курсантов и программа для родителей и лидеров³⁵⁵

Проверка: Все старшие члены ГВП подвергаются проверке по картотеке криминалистического учета ФБР для определения пригодности для членства в ГВП;

Подготовка: до начала работы с курсантами старшие члены должны пройти полный курс обучения по программе ГВП о защите курсантов;

Руководство: Все занятия курсантов должны проходить под надлежащим надзором. Командиры должны внимательно подбирать старших членов и курсантов для проведения занятий и надзора за ними. Как правило, это означает, что по возможности и при необходимости должны присутствовать как минимум два старших члена. Данное требование также защищает старших членов от ложных обвинений в злоупотреблениях;

Сексуальное насилие: Курсанты не должны подвергаться сексуальному приставанию, прикосновениям, контактам, раздеванию, намекам или другим воздействиям сексуального характера;

Физическое насилие: Курсанты не должны подвергаться рукоприкладству или нападению в любом виде. Кроме того, курсанты не должны принуждаться к выполнению изнурительной работы или чрезмерных физических упражнений;

Обязательства по предоставлению донесений: Старшие члены, курсанты, родители/опекуны курсантов должны сообщать о подозрениях относительно злоупотреблений командиру части или вышестоящему командиру. Командир части докладывает о таких сообщениях командиру своего крыла; затем командир крыла связывается с офицером по правовым вопросам крыла и юрисконсульту или исполнительным директором Национального штаба ГВП. ГВП рассматривает обвинение в злоупотреблении как серьезное событие и выполнит свои предписанные законом обязательства, обращаясь в соответствующие организации по защите детей и судебные органы для расследования и судебного преследования по заявлениям о жестоком обращении с детьми.

В Соединенном Королевстве программы подготовки курсантов включают: Объединенный кадетский корпус, Военно-морской кадетский корпус, Общевоинской кадетский корпус и Учебный авиационный корпус. Курсанты, как правило, участвуют в программе обучения в возрасте от 12 до 14 лет, но по достижении 18 лет они подчиняются тем же правилам, какие применяются к претендующим на должность совершеннолетних инструкторов.

Благополучие курсантов регулируется законодательством по защите детей, и здесь применяются такие же положения, как и для других молодежных организаций. Например, организация курсантов авиационного училища проверяет всех совершеннолетних через Управление криминалистического учета, обеспечивает плановое обучение совершеннолетнего личного состава и обращает внимание на обязанность проявлять заботу.

355 См. <http://level2.cap.gov/documents/CPPT_Student_Guide_DRAFT.pdf>.

В своем обзоре доклада о событиях в Дипкате специальный комитет по обороне отметил, что поскольку на кадетские организации распространяется законодательство об охране детства, они осуществляют более комплексный подход к обязанности проявлять заботу, чем это принято в вооруженных силах. Комитет рекомендовал Министерству обороны рассмотреть целесообразность применения отдельных аспектов мер по проявлению заботы, принимаемых в кадетских организациях, в отношении наиболее молодых новобранцев в вооруженных силах³⁵⁶.

8. Примеры передового опыта и рекомендации

- Международно-правовые обязательства каждого государства должны быть интегрированы в национальное законодательство, при этом на субъекты, занимающиеся набором на военную службу, и другие военные должностные лица возлагается ответственность за эффективное выполнение этих обязательств, в частности, Факультативного протокола к Конвенции ООН о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах;
- Родители или законные опекуны должны быть в максимально возможной степени вовлечены в процесс отбора и призыва;
- Перед тем как дать окончательное согласие, потенциальные новобранцы и их родители или законные опекуны должны получить полную и подробную информацию обо всех аспектах процесса набора и оформления поступления на военную службу, включая особый характер обязательств, связанных с поступлением на военную службу;
- Новобранцы, которые вступают в вооруженные силы до достижения возраста 18 лет и которые не хотят продолжать военную карьеру, до окончания периода подготовки должны иметь возможность уволиться из армии по неотъемлемому праву;
- Порядок и практика прохождения службы должны отражать концепцию обязательного проявления заботы посредством обеспечения специальной защиты лиц, не достигших возраста 18 лет, причем окончательная ответственность за ее реализацию возлагается на офицерский состав;
- Должны проводиться профилактические мероприятия, направленные на то, чтобы несовершеннолетние не подвергались риску злоупотреблений со стороны начальства, например, строгие проверки личности кандидата при наборе офицеров-инструкторов;
- Всеобщая программа подготовки всех инструкторов должна отражать обязанности, связанные с обучением новобранцев и работой с молодым пополнением;
- Весь личный состав вооруженных сил обязан сообщать о злоупотреблениях при первых признаках дурного обращения; недонесение в данном случае должно наказываться;
- По любой жалобе о злоупотреблении, дедовщине или запугивании должно начинаться расследование, независимое от воинской части, которой оно касается, с принятием при необходимости соответствующих дисциплинарных и/или административных мер. В частности, в случае необходимости должны быть приняты меры по защите потерпевшего, и он должен быть проинформирован об итогах расследования;
- Семьи военнослужащих должны иметь доступ ко всем службам поддержки, включая образование, здравоохранение и социальное обеспечение;
- Требуется наличие ясных процедур и инструкций по поводу действий в случае, когда имеется подозрение, что ребенок военнослужащих подвергается жестоко-

356 «Duty of Care», указ. соч., примечание 330.

му обращению, насилию или лишен опеки, включая, в случае необходимости, привлечение независимых организаций;

- Военные структуры, поддерживающие программы начальной военной подготовки, должны обеспечить принятие мер по соответствующей защите детей;
- Необходимо избегать и запрещать введение обязательной военной подготовки в общеобразовательных школах и профессиональных училищах, поскольку это нарушает международные стандарты в области прав человека.

Глава 16

Предотвращение плохого обращения с военнослужащими

Личный состав вооруженных сил, будь то военнослужащие, набираемые в рамках обязательного призыва, или добровольцы, поступившие на военную службу по найму, является частью линейной системы субординации, в которой интересы индивидов подчинены требованиям воинского долга. Однако они остаются гражданами, облаченными в военную форму, и должны пользоваться теми же правами, что и гражданские лица, без ущерба военной дисциплине³⁵⁷. Рост признания мужчин и женщин, занятых на военной службе, как граждан, имеющих равные права с остальным населением, – постепенный процесс, решающую роль в котором сыграл Европейский суд по правам человека, внесший свой вклад в разработку понятия «гражданин в военной форме». В соответствии с этим понятием, уважение прав, гарантированных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, не заканчивается на пороге казарм. Хотя необходимость поддержания боеспособности вооруженных сил влечет за собой ограничение определенных прав, неотъемлемые права человека должны быть предоставлены всем членам личного состава вооруженных сил, независимо от их должности, безусловно и без ограничений. Невозможна отмена права на жизнь; запрещено бесчеловечное или унижающее достоинство обращение; запрещено обращение в рабство, подневольный или принудительный труд³⁵⁸.

Профессия военного может сохранить свое достоинство и профессионализм, только при условии уважения прав человека солдат. Жестокость, узаконенная дедовщина, насилие, дурное обращение и пытки являются серьезным нарушением прав военнослужащих, которое не может быть оправдано ни при каких обстоятельствах и никакими традициями. Согласно заявлению Парламентской ассамблеи Совета Европы,

«Дурное обращение, дедовщина, жестокость, пытки, недоедание, болезни, непосильный труд, иногда приводящие к пагубным последствиям или даже смерти... слишком многим молодым призывникам в Европе уготована такая участь во время прохождения военной службы»³⁵⁹.

В настоящей главе исследуются примеры добросовестной практики в отношении защиты прав военнослужащих, когда речь идет о дурном обращении, и в особенности издевательствах и дедовщине (испытании новобранцев) – практике, которая по-прежнему распространена в вооруженных силах ряда стран.

Очевидно, что проблема дурного обращения тесно связана с прочими проблемами, обсуждаемыми в других главах настоящего справочника, в частности, в главе 12, «Этнические и языковые меньшинства в вооруженных силах» (представители

357 Парламентская ассамблея Совета Европы, «О правах человека военнослужащих», док. 10861, 24 марта 2006 г., п. 53, в наличии на: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10861.htm>>.

358 Там же, п. 54.

359 Там же, п. 19.

этнических и языковых меньшинств подвергаются, возможно, более высокому риску стать жертвами дедовщины и преследований по расовому признаку); в главе 13, «Женщины в вооруженных силах» (распространенность сексуального преследования и насилия на сексуальной почве в отношении женщин в вооруженных силах); в главе 14, «Лесбиянки и гомосексуалисты в вооруженных силах» (гомосексуалисты и лесбиянки подвергаются порой оскорблениям и преследованию на основании их сексуальной ориентации); в главе 15, «Дети, имеющие отношение к вооруженным силам» (молодые призывники часто подвергаются дурному обращению); в главе 17, «Условия труда» (неудовлетворительные условия работы часто способствуют плохому обращению); в главе 20, «Ответственность командиров и индивидуальная подотчетность» (компетентное руководство находится на передней линии борьбы с дурным обращением); в главах 21 и 22, посвященных соответственно военным судам и институту омбудсменов.

1. Рассматриваемые вопросы

Вооруженные силы играют важную роль в защите общества от различного рода угроз. В этом качестве они должны быть готовы в любой момент защищать и отстаивать конституцию, государственные институты и центральные ценности общества. Несомненно, что военные институты не должны рассматриваться как автономные сферы, изолированные от общества, а напротив, должны быть прочно соединены в одно целое с обществом. Стандарты в области прав человека как часть центральных ценностей общества также применимы и к вооруженным силам. За исключением ограничений, относящихся к выполнению воинского долга, все права человека распространяются на членов личного состава вооруженных сил, независимо от их воинского звания, статуса добровольца или призывника, и следовательно, их нужно рассматривать как граждан в военной форме³⁶⁰. И все же психологическое и физическое насилие в отношении членов личного состава остается одной из основных проблем, с которыми сталкиваются вооруженные силы многих стран. Недавно преданные гласности случаи плохого обращения с военнослужащими в регионе ОБСЕ, в особенности касающиеся молодых новобранцев, которые являются наиболее уязвимой группой в армии, вновь привлекли внимание к этому явлению. Слишком часто молодые призывники страдают от дурного обращения, дедовщины, жестокости, пыток, истощения и болезней, что иногда приводит к пагубным последствиям для физического и психологического состояния или даже к смерти³⁶¹. Обычай подвергать новобранцев различным (часто неформальным) процедурам посвящения – практика, до сих пор принятая в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, вызывает особую озабоченность.

Ритуалы посвящения в солдаты могут значительно отличаться от полка к полку и, возможно, различны в разных странах в отношении того, считается ли применяемое обращение допустимым или нет. Бесчеловечное обращение включает «как минимум, такое обращение, которое связано с преднамеренным причинением жестоких душевных или физических страданий, неоправданных в конкретной ситуации», и обращение, которое «было заранее обдуманно, применялось на протяжении многих часов и причинило либо фактическое телесное повреждение, либо сильные физи-

360 «Memorandum of Deepcut and Beyond» [Меморандум о событиях в Дипките и за его пределами], законопроект специального комитета палаты общин по вооруженным силам, 14 февраля 2006 г., Лондон, в наличии на: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmarmed/828/828we13.htm>>.

361 Парламентская ассамблея Совета Европы, указ. соч., примечание 357, п. 19.

ческие и душевные страдания»³⁶². Кроме того, «имеющие место страдания и унижение должны выходить за пределы неизбежного элемента страданий и унижения, связанного с определенной формой обоснованного обращения или наказания»³⁶³.

Факторы, обуславливающие плохое обращение

Следующие ситуации или обстоятельства увеличивают вероятность возникновения дедовщины или других форм дурного обращения в вооруженных силах.

1. Ритуалы посвящения в солдаты играют важную и обоснованную роль в укреплении сплоченности и боевого духа войск. Ритуалы посвящения – это церемонии, организуемые во время или по окончании начального основного курса боевой подготовки новобранцев, в ходе которых новичков подвергают физическим и моральным испытаниям, порой доходящим до пределов возможного. Ритуалы посвящения подтверждают и знаменуют переход новобранца от гражданской жизни к военной, этот процесс иногда называют «умерщвление», так как гражданская личность новобранца замещается военной благодаря процессу преодоления тягот и ритуалов посвящения³⁶⁴. Большинство ритуалов посвящения организуется сослуживцами, равными по званию, и происходит в абсолютной изоляции, часто без надзора со стороны военного начальства. Вероятность плохого обращения существует потому, что переход от гражданской жизни, где все знакомо, к военной, где применяются иные правила, означает, что новобранцы становятся беззащитными перед давлением со стороны сослуживцев. Хотя широко признается, что ритуалы посвящения могут выполнять положительную символическую функцию, они могут также обернуться крайностями, которые в свою очередь, возможно, приведут к нанесению физического или морального ущерба. Поэтому необходимо проводить различие между положительными ритуалами и открытой дедовщиной – извращенной демонстрацией силы. В своем докладе о плохом обращении с солдатами в Российской Федерации³⁶⁵ «Хьюман Райтс Вотч» предлагает критерий, позволяющий отличить действия, которые повышают дух войскового единства, от действий, представляющих собой незаконное унижающее достоинство обращение. Если некоторые действия, которые сами по себе не являются бесчеловечным или унижающим достоинством обращением, принимают чрезмерный характер, применяются на протяжении длительного периода или сочетаются с угрозой насилия, то они пересекают границу допустимого и рассматриваются как бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Например, лишение сна или пищи в рамках ритуала посвящения не обязательно составляет унижающее достоинство обращение, но лишение новобранца

362 На основании прецедентного права ныне не существующей Европейской комиссии по правам человека, дело «Kudla v. Poland» [Кудла против Польши], Европейский суд по правам человека, 26 октября 2000 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 35, 2002 г., с. 198, п. 92; и Европейская комиссия по правам человека, дело Греции, Отчет от 5 ноября 1969 г., «Yearbook of the European Convention of Human Rights» [Ежегодный справочник по Европейской конвенции о правах человека], Страсбург, Совет Европы, 1969 г., том 12, с. 186.

363 «Кудла против Польши», там же, п. 92. Если речь идет о призванных на военную службу лицах, обращение рассматривается как унижающее достоинство, если оно переходит границы страданий и унижения, обычно присущих военной службе.

364 Эрвинг Гоффман, «Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates» [Психиатрические лечебницы: Исследование социального положения душевнобольных и других их обитателей], Нью-Йорк, Даблдей, 1961 г.

365 «Хьюман Райтс Вотч», «Неуставные отношения в российской армии: анализ и пути решения проблемы», октябрь 2004 г., в наличии на: <<http://hrw.org/russian/reports/russia/army.html>>.

значительной части пищи или сна в течение длительного времени будет считаться бесчеловечным или унижающим достоинство³⁶⁶.

2. Кроме того, необходимость поддержания дисциплины, доведенная до крайности, может часто приводить к нарушениям. Строгие правила субординации и требование безусловного подчинения приказам, отдаваемым командирами, часто сказываются на отношениях между солдатами и командирами. Широко распространен подход, согласно которому дисциплина должна прививаться солдатам как можно раньше и как можно быстрее, поэтому допустимо применять радикальные и немедленные меры. В этом контексте превышение полномочий, которыми наделены командиры, в виде, например, словесных или физических наказаний, зачастую воспринимается как необходимое условие для поддержания дисциплины среди подчиненных. Состояние подчинения солдат может еще более ограничить их в открытом высказывании жалоб. Следовательно, крайняя интерпретация военных ценностей, например, абсолютное подчинение, может способствовать созданию такой атмосферы, в которой повышается вероятность плохого обращения.

3. Помимо необходимости поддержания дисциплины, подготовка солдат к несению службы в условиях войны и конфликтов может также привести к нарушениям прав человека. Военная подготовка в мирное время стремится к моделированию боевых условий; следовательно, крайние ощущения и тяготы являются важной частью подготовки войск. Солдатам должно быть «тяжело в учении – легко в бою», т.е. они должны преодолеть много трудностей, чтобы достичь боевой готовности. Из-за разницы между военной подготовкой в мирное время и ситуацией в бою может быть сложно провести различие между оправданными методами подготовки и преследованием.

4. Неудовлетворительные условия службы, не отвечающая требованиям материальная база, недостаточное питание также могут быть факторами, способствующими дурному обращению. Военнослужащие вообще и солдаты срочной службы в частности могут задействоваться для выполнения невоенных задач. Например, в некоторых государствах командиры или офицеры, командующие воинскими частями и подразделениями, «одалживают» солдат частным предприятиям для выполнения различного рода работ или приказывают им строить свои дома. Эта практика подпадает под обозначение принудительных работ. Военнослужащие могут также подвергаться вымогательству: например, когда родители присылают деньги или продукты питания солдатам-срочникам, их принуждают отдавать полученное своим начальникам или сослуживцам³⁶⁷.

5. Отсутствие прозрачного и эффективного надзора и других механизмов контроля, в дополнение к отсутствию программ по защите свидетелей, способствуют живучести неуставных отношений в армии. Нередко расследование предполагаемых случаев дурного обращения остается в руках командующих офицеров, которые, прежде всего, сами могут являться действительной причиной возникновения жалобы или могут быть заинтересованы в укрывательстве случаев плохого обращения с военнослужащими. Для борьбы с неуставными отношениями в вооруженных силах

366 Там же, сс. 27-28. Использование изматывающих физических упражнений в качестве наказания в контексте посвящения новобранцев само по себе не является бесчеловечным или унижающим достоинство, но принуждение к выполнению упражнений до полного физического изнеможения под угрозой насилия будет составлять унижающее достоинство обращение или наказание. Принуждение новобранцев к выполнению повинностей в контексте посвящения само по себе не является унижающим достоинство, но превращение молодого солдата в крепостного на протяжении длительного времени под угрозой насилия переходит эту границу.

367 Там же.

необходимо, чтобы военнослужащие были проинформированы о своих правах и чтобы командующие офицеры получали четкие инструкции и соответствующую подготовку по осуществлению своих полномочий при одновременном уважении прав своих подчиненных. Кроме того, должны существовать эффективные механизмы внутреннего и внешнего мониторинга для наказания за жестокое обращение и, тем самым, профилактики неуставных отношений в вооруженных силах. Несомненно, что репутация и эффективность вооруженных сил зависят от устранения безнаказанности за подобные преступления.

Срочная необходимость мер по борьбе с плохим обращением

С любыми проявлениями плохого обращения необходимо бороться, как минимум, по трем причинам. Во-первых, свобода от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения – это основное право человека. В соответствии с международным законодательством, ограничение этого фундаментального права человека, даже в условиях требований, связанных с выполнением воинского долга (см. ниже), запрещено. Во-вторых, дурное обращение порождает страх и недоверие в рядах военнослужащих. Страх и подозрительность – едва ли подходящие инструменты для создания сплоченных воинских подразделений, составляющих необходимое условие успешного участия в войне, конфликтах и миротворческих операциях. В-третьих, родственники пострадавших от дурного обращения военнослужащих-срочников и широкая общественность будут питать отвращение к государственному институту, который калечит их сыновей и дочерей. Систематический характер неуставных отношений приведет к формированию у общества презрения к армии, а также к уклонениям от призыва и увеличению количества добровольных увольнений с военной службы. Такими результатами не может гордиться ни один государственный институт.

2. Международные обязательства в области прав человека

Военнослужащим как гражданам в военной форме должны предоставляться те же права, что и гражданским лицам. Тогда как защита и пропаганда некоторых гражданских и политических прав, таких как свобода выражения мнений и свобода мысли, свобода совести и свобода религии и верований, могут быть ограничены в контексте воинской службы, всем военнослужащим, независимо от их статуса, должны предоставляться определенные неотъемлемые права и основные свободы, без ограничения и безусловно. В частности, невозможно ограничение **права на жизнь**, учитывая, однако, опасности, присущие военной профессии (ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах). Военнослужащие имеют право на защиту от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения (ст. 3 ЕКПЧ и ст. 7 МПГПП). Это означает, что военнослужащие не должны подвергаться оскорбительному или унижающему достоинство обращению, например, в ходе особо сурового или строгого обучения, а также пыткам, плохому обращению, жестокости или другим действиям, которые могут рассматриваться как бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Запрещение рабства и принудительного труда (ст. 4 ЕКПЧ), согласно которому военнослужащие срочной службы не должны принуждаться к выполнению задач, не совместимых с их обязанностями, или привлекаться к принудительному или обязательному труду, также имеет отношение к настоящей главе. Эти права также подтверждены Конвенцией ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания³⁶⁸, а также Европейской конвенцией по предупреж-

368 В наличии на: <<http://www.ohchr.org/english/law/cat.htm>>.

дению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания³⁶⁹. Вышеперечисленные всеобщие права человека не могут быть ограничены даже требованиями военной службы.

Расследование случаев плохого обращения: право на справедливое судебное разбирательство

Когда нарушения имеют место, военнослужащие имеют **право на судебную защиту** (ст. 5 ЕКПЧ) и **право на справедливое судебное разбирательство** (ст. 6 ЕКПЧ и ст.ст. 14 и 15 МПГПП). Порядок подачи официальной жалобы в военно-судебные органы должен принимать во внимание тот факт, что условия ареста и содержания под стражей должны быть правомерными и полностью соответствовать применимым статьям ЕКПЧ и МПГПП (наличие соответствующих средств защиты прав, справедливый характер судебного разбирательства, беспристрастность и независимость суда, правомерность любого задержания или содержания военнослужащих-срочников под стражей). Однако в ряде государств-участников ОБСЕ приняты оговорки к этим статьям (см. главу 21 «Дисциплина и военное судопроизводство»)³⁷⁰.

Совет Европы

Ценным источником руководящих указаний является прецедентное право Европейского суда по правам человека, значимость которого выходит далеко за пределы государств-членов Совета Европы. В соответствии с толкованием Европейского суда, Конвенция рассматривает военнослужащих как «граждан в военной форме», иначе говоря, находящиеся на военной службе лица сохраняют свои гражданские и политические права, но эти права подлежат корректировке с целью адаптации их к военному контексту.

Подход под названием «гражданин в военной форме» применяется многими международными организациями, которые приняли рекомендации, осуждающие широко распространенные нарушения прав военнослужащих, и требуют от государств-участников принятия мер, направленных на то, чтобы положить конец нарушениям прав и полностью воплотить в жизнь концепцию «гражданин в военной форме». Парламентская ассамблея Совета Европы, например, проявляет последовательный интерес к этому вопросу. В 1998 г. она приняла Резолюцию 1166 и Рекомендацию 1380 о правах человека военнослужащих срочной службы, в основу которых положен принцип отношения к военнослужащим срочной службы, равно как и ко всему личному составу вооруженных сил, как к «гражданам в военной форме», которые, в силу этого, должны пользоваться «теми же правами и основными свободами, в частности, предоставленными Европейской конвенцией о защите прав человека, а также такой же правовой защитой, как и обычные граждане». Кроме того, недавно Парламентская ассамблея приняла Рекомендацию 1742 (2006 г.) о правах человека военнослужащих вообще, в которой особое внимание уделяется плохому обращению с военнослужащими, и в частности, с солдатами-срочниками – наиболее незащищенной группой внутри вооруженных сил³⁷¹.

369 В наличии на: <<http://www.cpt.coe.int/EN/documents/ecpt.htm>>.

370 Азербайджан, Словакия, Франция и Чешская Республика, например, сделали оговорки в отношении ст.ст. 5 и 6 ЕКПЧ; Армения, Литва, Молдова, Португалия, Россия и Украина сделали оговорки в отношении ст. 5 ЕКПЧ. Полный список оговорок к МПГПП см. на: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/4_1.htm#N18>.

371 Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1742 (2006 г.). См. также: «О правах человека военнослужащих», указ. соч., примечание 357. Парламентская ассамблея Совета Европы также уделяет внимание определенным конкретным проблемам, как например, право на свободу ассоциаций профессиональных военных и право на отказ от несения военной службы по религиозным соображениям, рассматриваемые в качестве основного компонента права на свободу мысли, совести, религии и верований.

Обязательства ОБСЕ

ОБСЕ также выразила свое стремление к искоренению всякого вида пыток и иных форм жестокого и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Государства-участники ОБСЕ неоднократно принимали на себя обязательство расследовать все предполагаемые случаи применения пыток и наказывать виновных. Они обязались также включить конкретные нормы, направленные на искоренение пыток, в свои программы по общеобразовательной и специальной подготовке для правоохранительных органов и вооруженных сил³⁷². Принятый ОБСЕ **Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности**, имеет особенно важное значение для военнослужащих, так как он налагает на государства-участники обязательство принять необходимые меры для того, чтобы члены личного состава вооруженных сил, военизированных формирований и органов безопасности могли пользоваться правами человека и основными свободами (см. рамку 16.1).

Рамка 16.1

Принятый ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности³⁷³

32. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их, как они отражены в документах ОБСЕ и международном праве, согласно соответствующим конституционным и правовым положениям и требованиям службы.

33. Каждое государство-участник будет обеспечивать принятие соответствующих административно-правовых процедур для защиты прав личного состава всех его сил.

3. Профилактика неуставных отношений

Возможно принятие ряда мер в целях предупреждения дурного обращения и дедовщины в вооруженных силах и противодействия формированию культурной среды, в которой допускается подобная практика. К таким мерам относятся: (1) запрещение противоправных ритуалов посвящения; (2) обучение и подготовка новобранцев и командиров; (3) обеспечение компетентного командования на уровне офицерского и сержантского состава; (4) улучшение условий службы.

Запрещение противоправных ритуалов посвящения (дедовщины)

Полный запрет на несанкционированные церемонии посвящения имеет важное значение для создания четкой базы для преследования и наказания за применение противозаконной практики. Так например, британское Министерство обороны приняло в 1980-х гг. ряд мер по борьбе с дедовщиной, наиболее важной из которых стало введение недвусмысленного запрета на несанкционированные ритуалы посвящения³⁷⁴ (см. рамку 16.2).

372 Будапештский документ 1994 года, Решения: VIII. Человеческое измерение, п. 20.

373 Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, ОБСЕ, 1994 г.

374 Джеймс К. Уизер, «Battling Bullying in the British Army 1987 – 2004» [Борьба с дедовщиной в британской армии, 1987-2004 гг.], «The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies» [Журнал силовых институтов в постсоветских обществах], № 1, 2004 г., в наличии на: <<http://www.pipss.org/document46.html>>.

Рамка 16.2

Королевские распоряжения для вооруженных сил: Запрет на несанкционированные церемонии посвящения в Соединенном Королевстве³⁷⁵

«Основные составляющие дисциплины и боеспособности никоим образом не связаны с какими бы то ни было неразрешенными ритуалами посвящения или иными ритуалами, направленными на устрашение и нанесение физических или моральных оскорблений какому-либо индивиду. Подобное поведение прямо противоречит требованиям воспитания боевого духа и добросовестного руководства... Заявления о неразрешенных действиях должны направляться в службу специальных расследований для расследования с целью принятия дисциплинарных мер к зачинщикам и участникам согласно закону о вооруженных силах от 1955 г. Содержание настоящего параграфа должно повторяться как минимум один раз в год в приказах по всем соединениям, частям и подразделениям».

Обучение

Обучение имеет важное значение для ознакомления военнослужащих с их правами. Курсы подготовки, кроме того, должны способствовать утверждению ценностей товарищества и доверия среди личного состава; климат взаимоуважения и взаимного доверия, несомненно, способствует укреплению сплоченности и, следовательно, боеготовности воинского подразделения. Меры по повышению осведомленности личного состава и практические курсы, посвященные проблеме дедовщины, должны быть включены в учебные программы офицерских школ. В различных государствах-участниках ОБСЕ, например, в Австрии, Беларуси, Грузии, Норвегии, России, Турции, Украине и Франции, офицеры проходят обучение по борьбе с дедовщиной и получают подготовку в области выявления и предупреждения связанной с ней незаконной практики. Еще одним примером может служить Ирландия, где все новобранцы, поступающие в силы обороны, проходят инструктаж относительно того, что является ненадлежащим поведением и, что еще более важно, как можно попытаться исправить ситуацию или подать жалобу против того, кто обращается с ними ненадлежащим образом. Этот инструктаж проводится офицером, командующим учебной частью, ответственным за вводное обучение, будь то общевойсковое вводное обучение или обучение курсантов-офицеров. В лекции излагается также роль командира в рассмотрении жалоб. Все новобранцы, зачисленные на военную службу, получают «Defence Forces New Entrants Information Handbook» [Справочник вновь призванных на службу в силах обороны]³⁷⁶ (см. рамку 16.3).

Рамка 16.3

Ирландия: «Справочник вновь призванных на службу в силах обороны»³⁷⁷

Цель настоящего справочника состоит в предоставлении информации для зачисленных в состав сил обороны по следующим вопросам:

- их обязанности и ответственность;
- подробная информация об условиях службы;
- льготы и права членов личного состава сил обороны;
- правила, касающиеся охраны здоровья и безопасности;
- межличностные отношения;
- недопустимое поведение, преследование и дедовщина;
- меры по предупреждению недопустимого поведения;
- порядок обращения в суд и подачи жалобы.

375 Королевские распоряжения для вооруженных сил, пресмотренное издание, март 1996 г., IAC 13206, Лондон, Канцелярия Ее Величества, часть 6, п. 5.201A.

376 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 47b.

377 «Defence Forces New Entrants Information Handbook» [Справочник вновь призванных на службу в силах обороны], Центральный штаб сил обороны, Ирландия, ноябрь 2006 г.

Компетентное командование

Наряду с обучением, компетентные командиры играют важнейшую роль в объединении военнослужащих в сплоченные боевые подразделения. Командиры ставят цели, указывают направление, повышают мотивацию. Они способствуют созданию климата сплоченности, прививая дисциплину и чувство долга личному составу своих подразделений; командиры играют также важную роль в принятии мер, направленных против дедовщины. В Германии, Грузии, Канаде, Латвии, Литве, Норвегии, Польше, Португалии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах Америки, Украине и Чешской Республике офицеры организуют текущие и внеплановые проверки с целью выявления и предупреждения несанкционированных практик посвящения. Кроме того, во многих государствах-участниках ОБСЕ, например, Австрии, Азербайджане, Бельгии, Дании, Люксембурге и Швейцарии, офицерам приказывается расследовать любые формы ненадлежащего обращения и строго и последовательно применять дисциплинарные взыскания (политика абсолютной нетерпимости). В данном случае командиры не только отвечают за безопасность и здоровье штатного личного состава, но и несут обязанность по представлению донесений о нарушениях военного права и кодексов военнослужащих в соответствующие органы для расследования, рассмотрения, вынесения решения и возбуждения судебных дел (см. ниже).

Улучшение условий службы

Еще одной важной мерой по предупреждению и снижению нарушений прав человека в вооруженных силах является улучшение условий службы и быта военнослужащих. Неудовлетворительные условия службы, не отвечающая требованиям материальная база, недостаточное питание и низкое денежное содержание также могут способствовать дурному обращению настолько, насколько военнослужащие, и в особенности солдаты-срочники, могут принуждаться к выполнению работ, не связанных с военными задачами, таких как, например, работа на полях или на заводах.

4. Независимые организации по наблюдению за профилактикой и борьбой против плохого обращения в вооруженных силах

В дополнение к программным мерам, которые могут быть приняты внутри вооруженных сил, внешнее наблюдение за вооруженными силами со стороны гражданских органов играет основополагающую роль в обеспечении уважения прав человека в войсках и предупреждении дедовщины.

Парламенты, организации гражданского общества и другие независимые институты и средства массовой информации часто получают возможность проводить расследования в отношении положения в области прав человека в вооруженных силах; полученная информация обычно публикуется в форме тематических или годовых отчетов. Эта контрольная функция имеет важнейшее значение для распространения информации и повышения осведомленности по этому вопросу в гражданском обществе и среди военнослужащих. Кроме того, организации гражданского общества могут помочь парламентам в осуществлении контроля за вооруженными силами. Во многих государствах-участниках допускается, в той или иной форме, определенная степень внешнего наблюдения за вооруженными силами (см. рамку 16.4).

Рамка 16.4

Азербайджан, Люксембург, Польша, Российская Федерация, Швеция: внешнее наблюдение за вооруженными силами³⁷⁸

Азербайджан

Согласно ст. 49 Закона о средствах массовой информации Республики Азербайджан, штатные корреспонденты средств массовой информации имеют право собирать, готовить, редактировать и публиковать информацию. При выполнении своих обязанностей они пользуются статусом журналиста.

Люксембург

Профсоюзы военнослужащих или представители религиозных конфессий часто являются неформальными контактными пунктами, куда военнослужащие обращаются с жалобами.

Польша

Члены парламента, в особенности члены парламентской комиссии по делам обороны, имеют право проводить расследования в отношении положения в вооруженных силах.

Российская Федерация

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и ряд общественных организаций могут производить мониторинг и расследования в отношении вооруженных сил, в том числе по вопросу уважения прав человека состоящих/состоявших на военной службе лиц.

Швеция

Любой гражданин имеет право получать информацию и представляющие интерес документы от вооруженных сил, причем данное право ограничено лишь в том случае, если запрошенный документ является секретным. В этом смысле любой гражданин может проводить расследования относительно положения в области прав человека в вооруженных силах. Существуют также различные омбудсмены, которые могут проводить расследования по поданным жалобам относительно нарушений прав человека.

Еще одним примером может служить независимое расследование, проведенное Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Владимиром Лукиным. В июле 2005 г. он опубликовал специальный доклад о неуставных отношениях в российской армии и порекомендовал принятие различных мер, от повышения уровня подготовки до адекватно высокого вознаграждения военнослужащих (см. рамку 16.5).

Рамка 16.5

Соблюдение прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации³⁷⁹

Право на достоинство

- Государство и общество обязаны признать, что неуставные отношения представляют собой главную проблему не только с точки зрения защиты прав военнослужащих, но и применительно к боеспособности вооруженных сил, их моральному духу.
- Необходимо принять меры для того, чтобы младшие командиры и военнослужащие вообще получали соответствующую подготовку... а звание сержанта должно присваиваться лицам, которые состоят на контрактной службе, прошли достаточно длительный (во всяком случае, не 5-месячный) курс подготовки, обладают лидерскими качествами, умеют управлять людьми и получают адекватно высокое вознаграждение.

378 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 7.

379 «О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву», специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Москва, 2005 г.

Рамка 16.5 - продолжение

- В вооруженных силах следовало ввести институт военной полиции, которая взяла бы на себя оперативно-розыскные и следственные функции, несение патрульно-постовой службы, конвоирование задержанных, охрану и досмотр военных грузов. Принципиально важно при этом, чтобы органы военной полиции строились не по гарнизонно-окружной, а по территориальной схеме, не находились в подчинении у военного командования и финансировались по отдельной статье бюджета.
- Профилактика неуставных отношений, в том числе дедовщины, как представляется, требует нестандартных подходов к комплектованию вооруженных сил. Так, например, имеет смысл проработать вопрос о создании учебных частей, укомплектованных военнослужащими одного призыва. Последние могли бы проходить в таких частях значительную часть (возможно, половину) установленного законом срока службы.
- Возможно, в порядке эксперимента стоило бы подумать о комплектовании частей преимущественно выходцами из одной местности (города, района, области, края) с присвоением таким частям соответствующих почетных наименований и с обязательным учреждением при них советов ветеранов из числа дедов, отцов и старших братьев военнослужащих.
- Заслуживает также предметного обсуждения и идея возвращения к практике комплектования отдельных частей по этническому признаку ... Практика комплектования отдельных частей по этническому признаку неплохо зарекомендовала себя в вооруженных силах Российской империи. В настоящее время она эффективно применяется в вооруженных силах ряда иностранных государств.

Привлечение военнослужащих к работам, не обусловленным исполнением обязанностей военной службы

- привлечение военнослужащих срочной службы к работам, не обусловленным исполнением обязанностей военной службы, должно быть с полным на то основанием признано принудительным трудом и, следовательно, недопустимо.

Право военнослужащих срочной службы на адекватное вознаграждение

- Денежное довольствие военнослужащих срочной службы должно быть существенно повышено.

Еще одним примером независимого исследования проблем дедовщины и ненадлежащего обращения в вооруженных силах является выпущенный в 2004 году «Анализ ситуации в Дипкате» Николаса Блейка³⁸⁰. Блейк, расследовавший четыре смерти в учебном центре британских вооруженных сил, пришел к выводу, что, несмотря на злоупотребления, нет четких доказательств того, что кто-либо из четырех солдат был доведен до самоубийства в результате дедовщины или сексуальных домогательств. Смертельные огнестрельные ранения, в результате которых скончались четыре несовершеннолетних военнослужащих в казармах Дипката с 1995 по 2002 гг., они, как представляется, нанесли себе сами³⁸¹. Блейк также не обнаружил в Дипкате культуры дедовщины, санкционированной или одобряемой старшими офицерами. В ходе 14 месяцев расследования Блейк обнаружил, однако, случаи дедовщины и сексуального преследования, которые остались безнаказанными и, кажется, неза-

380 Николас Блейк, королевский адвокат, «The Deepcut Review. A review of the circumstances surrounding the deaths of four soldiers at Princess Royal Barracks, Deepcut between 1995 and 2002» [Анализ ситуации в Дипкате. Обзор обстоятельств гибели четырех военнослужащих в казармах Дипката с 1995 по 2002 гг.], Лондон, Канцелярия Ее Величества, 2006 г. Полный текст доклада можно найти на: <<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc07/0795/0795.pdf>>.

381 Там же, 12.2.

меченными командирами³⁸². В докладе указаны несколько факторов, которые могли привести к гибели четырех солдат: неудовлетворительное состояние жилых блоков, в особенности санузлов и душевых в казармах; ограниченный набор возможностей по организации отдыха на территории части; отсутствие фактической возможности для солдат покинуть казармы в свободное от службы время; бесконтрольный доступ к оружию; отсутствие надлежащего надзора; наложение санкций, таких как внеочередные караульные наряды, не по установленной форме³⁸³. В докладе по Дипкату, с одной стороны, выявлены эти недостатки, особенно в системе учебной подготовки военнослужащих, а с другой – представлен ряд рекомендаций (см. рамку 16.6).

Рамка 16.6

Доклад по Дипкату: Избранные рекомендации³⁸⁴

- Армия должна в рабочем порядке обращаться к другим источникам за подтверждением основанных на личном заявлении социальных историй и историй болезни, в том числе к медицинским и другим конфиденциальным данным. Такие сведения необходимы для вынесения полной оценки пригодности кандидата и для обеспечения осведомленности учебных центров о какой-либо особой уязвимости, с которой, возможно, необходимо будет считаться.
- Инструкторов следует подвергать проверке при приеме на службу и обеспечивать их соответствующую подготовку до того, как их можно допускать к работе с молодыми курсантами.
- Каждый офицер, сержант, гражданский инструктор и курсант должны быть внимательны к любым признакам плохого обращения и нести обязанность докладывать о них командным инстанциям, с тем чтобы могли быть приняты немедленные и эффективные меры. Недонесение о каких-либо признаках злоупотребления властью должно быть само по себе основанием для применения дисциплинарных санкций.
- Жалобы о ненадлежащем обращении, преследовании или дедовщине должны безотлагательно передаваться на рассмотрение военной полиции.
- Необходимо назначение специального уполномоченного по рассмотрению жалоб от военнослужащих или военного омбудсмана.
- Несение любым курсантом вооруженной караульной службы должно происходить под непосредственным контролем военнослужащего сержантского состава или опытного совершеннолетнего солдата.
- Минимальный возраст, с которого курсантам разрешается самостоятельно нести вооруженную караульную службу, должен быть установлен в 18 лет.

382 М. Эванс, «Bullying rejected as the cause of Deepcut deaths» [Дедовщина отвергнута в качестве причины гибели солдат в Дипкате], «The Times» [газета «Таймс»], 30 марта 2006 г. «Г-н Блейк сказал, что он был поражен, что военная прокуратура не предъявила обвинение инструктору в Дипкате – назовем его «сержант ББ», – который применял физическое и вербальное насилие к курсантам. Сержант, ныне уволившийся из армии, «без причины» ударил курсантку по лицу и ездил на велосипеде по «толстым» солдатам, которым было приказано лежать ничком на плацу. Прокуратура постановила, что вынесение обвинительного приговора было маловероятно и что преследование не было «в интересах государства и армии». Сержант ББ был одним из приблизительно десяти сотрудников Дипката, получивших письма от г-на Блейка с предупреждением, что их поведение будет отражено в докладе и что их, вероятно, можно будет узнать».

383 «The Deepcut Review», указ. соч., примечание 380.

384 Там же.

5. Порядок подачи жалоб в случае ненадлежащего обращения

В случае ненадлежащего обращения военнослужащие имеют возможность попытаться исправить ситуацию, в первую очередь, через командные инстанции и систему военного правосудия.

Военачальники несут ответственность за безопасность и здоровье штатного личного состава; командиры, сталкивающиеся с признаками злоупотребления, обязаны провести расследование и доложить об этом своему начальнику (например, в Эстонии). Если данные злоупотребления действительно представляют собой непропорциональное действие, вышестоящий командир обязан проинформировать соответствующие следственные органы, например, государственного прокурора (в Германии) или военную полицию (в Чешской Республике), которые могут передать дело в компетентный суд. Военнослужащие могут быть привлечены к ответственности за дедовщину и преследования в отношении своих подчиненных или равных по званию, а также за попустительство, благодаря которому дедовщина имеет место. В некоторых странах, в зависимости от степени тяжести преступления, виновные могут привлекаться к уголовной ответственности (например, в Беларуси, Франции). В Соединенных Штатах Америки, например, в Едином своде военных законов содержится конкретная статья, устанавливающая применение санкций, – ст. 93 «Жестокость и плохое обращение». Командирам могут в принудительном порядке назначать советников или их могут наказывать путем объявления выговора, лишения денежного довольствия, отказа в повышении по службе или в возможности поступления на внесрочную службу, увольнения со службы и осуждения военным

Рамка 16.7

Привлечение к ответственности виновных в дедовщине и попустительствующих неуставным отношениям офицеров³⁸⁵

Бельгия

Дисциплинарным уставом на вышестоящих командиров налагается ответственность за действия их подчиненных, если эти действия вызваны нерадивостью начальника или если начальники были или могли быть осведомлены о нарушении дисциплины своими подчиненными, но не приняли всех возможных мер, для того чтобы помешать им осуществить противоправное действие. Бельгийским законодательством предусматривается наказание для работодателей, не положивших конец запугиванию, если имела место жалоба и по ней было принято решение.

Дания

Военнослужащие могут привлекаться к ответственности согласно кодексу военной дисциплины, если они запугивают или преследуют своих подчиненных или равных по званию. Те же правила применяются к начальникам, позволяющим своим подчиненным запугивать или преследовать других. Санкции зависят от тяжести преступления и варьируются от выговора до штрафа. В наиболее серьезных случаях военнослужащие могут привлекаться к ответственности согласно военно-уголовному кодексу.

Франция

Дедовщина является уголовным преступлением. Виновные и попустительствующие офицеры предстают перед компетентным судом, который может быть гражданским судом (в зависимости от тяжести преступления).

Швейцария

Виновные в дедовщине могут быть приговорены к наказанию в виде лишения свободы сроком до трех лет. Однако пострадавший должен подать жалобу.

385 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 52.

трибуналом в наиболее серьезных случаях, таких как нападение и нападение при отягчающих обстоятельствах или плохое обращение с подчиненными (см. главу 21 «Дисциплина и военное судопроизводство»). В рамке 16.7 приведены данные о том, каким образом могут быть привлечены к ответственности виновные в плохом обращении и попустительствующие офицеры.

Кроме того, во многих государствах-участниках ОБСЕ учреждены институты омбудсмена, которые помогают военным командным инстанциям и системе военной юстиции обеспечить уважение принципа верховенства закона в вооруженных силах, поддерживать транспарентность и подотчетность оборонных структур, а также привлекать внимание к проблемам в военной практике, которые требуют корректирующих действий³⁸⁶ (см. главу 22 «Омбудсмены»).

6. Примеры передового опыта и рекомендации

- В ходе учебной подготовки, военнослужащих и особенно командиров следует подвергать проверке на пригодность к службе и должным образом информировать об их правах и о том, что представляет собой дедовщина.
- Офицеры должны получать соответствующую подготовку относительно порядка рассмотрения жалоб.
- Необходимо выработать надлежащие основополагающие принципы обращения начальников со своими солдатами.
- Каждый офицер и член сержантского состава должен быть внимательным к любым признакам неуставных отношений и в обязательном порядке докладывать о них командным инстанциям, с целью принятия немедленных и эффективных действий.
- Командиры должны использовать свое руководящее положение для предупреждения и наказания случаев дурного обращения.
- Командиры должны способствовать созданию культуры взаимного доверия и взаимоуважения, а не страха и боязни расправы.
- Механизмы рассмотрения жалоб должны быть доступны для военнослужащих, подвергшихся преследованию или насилию.
- Жалобы о жестоком обращении, преследовании и дедовщине должны расследоваться, а виновные наказываться.
- В армии не должно быть места терпимости в отношении дедовщины.
- В законодательстве должен быть закреплен четкий запрет на несанкционированные ритуалы посвящения.
- Государство должно постоянно исследовать причины нарушений прав человека в армии и реагировать соответствующим образом.
- Министерства обороны должны сотрудничать с неправительственными организациями и средствами массовой информации и сделать возможным доступ в военные части с целью повышения транспарентности.
- Независимые институты, например, омбудсмены, уполномоченные по правам человека, НПО или специальные комиссии по расследованию должны иметь возможность осуществлять мониторинг соблюдения прав человека в вооруженных силах и выработать рекомендации по изменению моделей и тенденций, приводящих к плохому обращению.

386 «Military Ombudsmen», указ. соч., примечание 338.

Глава 17

Условия труда

В данном разделе представлен анализ добросовестной практики в области создания условий труда для личного состава вооруженных сил в контексте социальных и экономических прав военнослужащих в государствах-участниках ОБСЕ. Важно подчеркнуть, что социальные и экономические права отличаются от гражданских и политических прав в том смысле, что социальные и экономические права являются «программными» или «позитивными» правами, которые обязывают государства принимать меры и осуществлять программы по реализации данных прав³⁸⁷.

После разработки вопросов, поставленных на рассмотрение, и соответствующих прав человека, в данной главе рассматриваются различные подходы к обеспечению условий труда в вооруженных силах государств-участников ОБСЕ. Особое внимание уделяется рабочему времени, заработной плате, безопасности и гигиене труда и охране семейной жизни. В заключении главы содержатся примеры передового опыта и рекомендации. Поскольку этот справочник сосредотачивает внимание на ситуациях мирного времени, вопросы развертывания войск за границей в ходе операций по поддержанию мира или других операций не затрагиваются. В главе используется подход к вооруженным силам как целому, хотя в любой данной стране могут существовать различия в условиях службы на флоте, в сухопутных войсках и военно-воздушных силах.

1. Рассматриваемые вопросы

Право на «справедливые и благоприятные условия труда» составляет часть широкого свода социальных и экономических прав, которые включают такие вопросы, как право на труд, право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые, на достаточный жизненный уровень и на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья³⁸⁸. В настоящую главу включен также вопрос о равных возможностях, который рассматривается и в других главах данного справочника (см. главы 12-14).

Как указывалось выше, справедливые и благоприятные условия труда не следует понимать как правовой минимальный стандарт; скорее, государства должны вводить программы или политические задачи, направленные на обеспечение таких условий. Например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), требуя, чтобы государства обеспечили осуществление этих прав «всеми надлежащими способами», демонстрирует широкий и гибкий подход, учитывающий специфику административно-правовых систем государств-участников данного пакта³⁸⁹.

387 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Замечание общего порядка № 9: Применение Пакта на национальном уровне», E/C.12/1998/24, 3 декабря 1998 г., в наличии на: <<http://www.hri.ca/fortherecordCanada/documentation/tbodies/e-c12-1998-24.htm>>.

388 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в наличии на: <<http://www.ohchr.org/english>>.

389 Замечание общего порядка № 9, указ. соч., примечание 387.

Все государства-участники ОБСЕ предоставляют личному составу вооруженных сил определенные социальные и экономические права, которые в некоторых странах отличаются от прав, предоставляемых другим государственным гражданским служащим или гражданскому населению³⁹⁰. Это обусловлено тем, что лица военной профессии сталкиваются с особым риском и требованиями, которые влияют на здоровье и личную безопасность военнослужащих. В мирное время большое количество личного состава (например, охранники, врачи, обслуживающий персонал буфетов или столовых, инженеры, операторы компьютеров и др.), находясь на родине, подвергаются в ходе выполнения своей работы таким же угрозам здоровью и личной безопасности, что и занятые в частном секторе. Меньшее число военных специалистов, например, боевой состав, саперы, разведчики подвержены угрозам здоровью и личной безопасности, характерным для военной профессии. Данные угрозы частично связаны со стрессами, присущими военной профессии, частично с воздействием физических тел, химических и биологических веществ (например, учения/развертывание в зонах заражения, радиация, шум и др.³⁹¹).

Справедливые и благоприятные условия труда имеют отношение к вооруженным силам и их личному составу по разнообразным причинам. Во-первых, надлежащие условия работы, такие как эффективные меры в области техники безопасности и охраны здоровья, способствуют предотвращению несчастных случаев, заболеваний и травм на рабочем месте. В частном и государственном секторе стран Европейского Союза, например, каждый год случается около 4,8 миллиона происшествий на производстве и 14 процентов всех работников вовлечены в более чем один несчастный случай в год; в среднем около 5 200 работников погибают в результате несчастных случаев на производстве, и около 158 миллионов рабочих дней теряются в ЕС в масштабах года³⁹². Рамка 17.1 дает обзор наиболее частых проблем, связанных с безопасностью труда и охраной здоровья в вооруженных силах.

Во-вторых, на основе ратификации МПЭСМП, государства-участники ОБСЕ несут правовое обязательство по обеспечению справедливых и благоприятных условий труда «всеми надлежащими способами». В-третьих, справедливые и благоприятные условия труда оказывают положительное влияние на работу и жизнь в казармах. Они сглаживают некоторые обстоятельства, такие как нищета и низкий уровень жизни, и снижают вероятность плохого обращения. В-четвертых, благоприятные условия труда помогают повысить сплоченность и боеспособность. Наконец, обеспечение широких социальных прав для солдат может способствовать созданию позитивного образа вооруженных сил в глазах общественности. Более привлекательный образ вооруженных сил как ответственного работодателя облегчит также набор нового личного состава.

390 Нольте, указ. соч., примечание 6, с. 97.

391 ЕВРОМИЛ, «Итоговый отчет по 6-ому международному семинару: Здоровье и безопасность военнослужащих в европейских вооруженных силах: Значение общественного диалога», 8-10 ноября 2002 г., Верлосе/Копенгаген, в наличии на: <[http://www.euromil.org/documents/reports/ Report% 20on%20the%20 6th%20International%20Seminar.pdf](http://www.euromil.org/documents/reports/Report%20on%20the%206th%20International%20Seminar.pdf)>.

392 Комиссия европейских сообществ, 2004 г., сообщение Комиссии, представленное Европарламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, о практическом применении положений Директив о здоровье и безопасности на рабочем месте 89/391 (Основополагающая), 89/654 (Рабочие места), 89/655 (Рабочее оборудование), 89/656 (Средства индивидуальной защиты), 90/269 (Ручная обработка грузов) и 90/270 (Работа с дисплейным оборудованием), Брюссель, 5 февраля 2004 г., в наличии на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0062en01.pdf>.

Рамка 17.1

Наиболее частые проблемы, связанные с безопасностью труда и охраной здоровья в военном секторе³⁹³

А. Психические и социальные проблемы

Стресс

Изменения в структуре военной организации (переформирование, требование мобильности и гибкости), управление сложным технологическим оборудованием, ненормированный рабочий день (особенно во время учений и несения караульной службы) являются факторами, которые могут приводить к стрессовому состоянию.

Патологическое состояние, связанное с отрицательным стрессом ведения боевых действий (посттравматический синдром или ПТС)

ПТС стал обычным явлением среди личного состава вооруженных сил, выполнявших боевые задания за границей. Точные причины данного расстройства трудно определить. Принято считать, что оно вызывается сочетанием факторов: стресс (другое культурное и религиозное окружение, окружение с элементами насилия, семейный стресс, неопределенность, высокая степень боевой готовности и др.), вакцинации, воздействие опасных радиологических и химических веществ, трудовая среда и жизненные условия, ненормированный рабочий день и неровная нагрузка в период дислокации и др. Все эти факторы воздействуют на иммунную систему солдат, выполняющих гуманитарные и иные задания за границей.

В. Профессиональные заболевания и несчастные случаи на рабочем месте

Учения/развертывание в зонах заражения

Проблемы с асбестом, обедненным ураном и др.

Радиация

Например, серьезные проблемы со здоровьем у солдат, работающих на радарх.

Физическое воздействие в виде шума, сырости и др.

Отсутствие средств защиты органов слуха вызывает необратимую потерю слуха. Это особенно касается пилотов и солдат, служащих на авиабазах.

Рабочее время

Повышенный риск несчастных случаев в сверхурочные часы работы во время учений и выполнения боевой задачи или вследствие монотонных ночных дежурств (караульной службы).

Военные профсоюзы и представительские ассоциации часто играют важную роль в обеспечении справедливых и благоприятных условий труда. Они имеют существенно важное значение для развития стратегии по улучшению условий труда внутри вооруженных сил. Военные профсоюзы и представительские ассоциации играют свою роль как при принятии, так и при реализации законов. Кроме того, они, действуя от имени солдат, выявляют существующие проблемы и привлекают к ним внимание³⁹⁴ (см. главу 9 «Союзы и объединения военнослужащих»).

393 См. <www.euromil.org>, 2002 г.

394 Там же.

2. Международные обязательства в области прав человека

К теме настоящей главы отношение имеют следующие пакты и договоры: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), различные конвенции Международной организации труда, Европейская социальная хартия Совета Европы, соответствующие директивы Совета Европейского Союза, а также обязательств ОБСЕ.

МПЭСКП охватывает широкий диапазон прав, рассматриваемых в данной главе³⁹⁵, включая право на:

- вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся справедливую зарплату и равное вознаграждение, а также удовлетворительное существование для них самих и их семей; условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковые для всех возможности; отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени, а также отпуск (ст. 7);
- Социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9);
- Предоставление охраны и помощи семьям, уход за детьми и принятие специальных мер по защите детей и молодежи (по последнему вопросу см. главу 15, «Дети, имеющие отношение к вооруженным силам») (ст. 10);
- Достаточный жизненный уровень для работников и их семей, включая достаточное питание, одежду и жилище (ст. 11);
- Наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12);
- Образование (ст. 13).

За исключением права создавать профессиональные союзы или вступать в таковые (ст. 8), МПЭСКП не ограничивает осуществление вышеупомянутых прав в интересах национальной безопасности или для военнослужащих в частности.

Европейская социальная хартия также содержит множество рассматриваемых в данной главе социальных и экономических прав, включая: право на справедливые условия труда (ст. 1); право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (ст. 3); право на справедливое вознаграждение (ст. 4); право на охрану работающих женщин, в частности в период беременности (ст. 8); право на профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку (ст. 9 и 10); право на охрану здоровья (ст. 11); право на социальное обеспечение (ст. 12); право на социальную и медицинскую помощь (ст. 13); право пользоваться услугами социальных служб (ст. 14). Европейская социальная хартия оговаривает, что эти права могут быть ограничены, если ограничения предписаны законом, необходимым в демократическом обществе, и служат интересам, среди прочих, национальной безопасности (ст. G по ограничениям)³⁹⁶.

Вышеупомянутые права подтверждены также в нескольких конвенциях МОТ. Данные конвенции охватывают широкий диапазон вопросов, включая равенство

395 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в наличии на: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm>.

396 Европейская социальная хартия Совета Европы, в наличии на: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm>>.

возможностей и равное обращение³⁹⁷; гарантии занятости³⁹⁸; вознаграждение³⁹⁹; рабочее время и часы работы, выходные дни и оплачиваемый отпуск⁴⁰⁰; безопасность и гигиену труда⁴⁰¹.

Несмотря на то что вышеупомянутые договоры и пакты универсальны по своей сущности, Европейский Союз принял ряд директив, которые определяют особые условия труда. Руководящим принципом норм ЕС в области безопасности и гигиены труда является профилактическая деятельность. В целях предотвращения несчастных случаев и профессиональных заболеваний приняты минимальные требования ЕС по безопасности и гигиене на рабочем месте, а также требования в отношении рабочего времени. К ним относятся директивы 89/391 (Рамочная директива)⁴⁰², 89/654 (Безопасность на рабочем месте)⁴⁰³, 89/655 (Использование рабочего оборудования)⁴⁰⁴, 89/656 (Средства индивидуальной защиты)⁴⁰⁵, 90/269

397 Конвенция о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (№ 100), 1951 г.; Рекомендация о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (№ 90), 1951 г.; Конвенция о дискриминации в области труда и занятости (№ 111), 1958 г.; Рекомендация о дискриминации в области труда и занятости (№ 111), 1958 г., доступны на: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>>.

398 Конвенция о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя (№ 158), 1982 г.; Рекомендация о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя (№ 166), 1982 г.; Рекомендация о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя (№ 119), 1963 г., доступны на: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>>.

399 Конвенция о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти (№ 94), 1949 г.; Рекомендация о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами (№ 84), 1949 г.; Конвенция об охране заработной платы (№ 95), 1949 г.; Рекомендация об охране заработной платы (№ 85), 1949 г.; Конвенция об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран (№ 131), 1970 г.; Конвенция о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя (№ 173), 1992 г.; Рекомендация о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя (№ 180), 1992 г., доступны на: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>>.

400 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в наличии на: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm>.

401 Конвенция о безопасности и гигиене труда и производственной среде (№ 155), 1981 г.; Рекомендация о безопасности и гигиене труда и производственной среде (№ 164), 1981 г.; Протокол 2002 г. к Конвенции о безопасности и гигиене труда (№ 155), 1981 г.; Конвенция о службах гигиены труда (№ 161), 1985 г.; Рекомендация о службах гигиены труда (№ 171), 1985 г.; Рекомендация об охране здоровья работников по месту работы (№ 97), 1953 г.; Рекомендация о бытовом обслуживании трудящихся (№ 102), 1956 г.; Рекомендация о перечне профессиональных заболеваний, уведомлении о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях и их регистрации (№ 194), 2002 г., доступны на: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>>. Приняты также конвенции о защите работников от конкретных рисков.

402 Директива Совета 89/391/ЕЕС от 12 июня 1989 г. о введении мер, содействующих улучшению безопасности и гигиены труда работников, в наличии на: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31989L0391&model=guichett>.

403 Директива Совета 89/654/ЕЕС от 30 ноября 1989 г. о минимальных требованиях по безопасности и гигиене труда для рабочих мест (первая отдельная директива в значении статьи 16 (1) Директивы 89/391/ЕЕС), в наличии на: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31989L0654&model=guichett>.

404 Директива Совета 89/655/ЕЕС от 30 ноября 1989 г. о минимальных требованиях по безопасности и гигиене труда при использовании работниками на рабочем месте рабочего оборудования (вторая отдельная директива в значении статьи 16(1) Директивы 89/391/ЕЕС); в наличии на: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31989L0655&model=guichett>.

405 Директива Совета 89/656/ЕЕС от 30 ноября 1989 г. о минимальных требованиях по безопасности и гигиене труда при использовании работниками средств индивидуальной защиты на рабочем месте (третья отдельная директива в значении статьи 16(1) Директивы 89/391/ЕЕС), в наличии на: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0656:EN:HTML>>.

(Ручная обработка грузов)⁴⁰⁶ и 90/270 (Работа с дисплейным оборудованием)⁴⁰⁷, а также Европейская директива об организации рабочего времени 93/104⁴⁰⁸. Как в Рамочной директиве, так и директиве о безопасности на рабочем месте содержатся исключения, относящиеся к вооруженным силам. В ст. 2.2 Рамочной директивы указывается, что:

«Данная директива не применяется там, где особенности, присущие определенным специфическим видам государственной деятельности, как например, вооруженные силы или полиция, либо определенным видам работ в службах гражданской защиты, неизбежно входят в противоречие с данной директивой. В этом случае безопасность и гигиена труда должны обеспечиваться, насколько это возможно, в свете целей данной директивы»⁴⁰⁹.

Государства-участники ОБСЕ также выразили свое стремление к созданию приемлемых условий труда и гарантий того, чтобы их граждане пользовались правом на труд (см. рамку 17.2). Особое значение в этой связи имеет Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, принятый ОБСЕ, который обязывает государства-участники гарантировать, чтобы личный состав вооруженных сил, военизированных образований и служб безопасности имел возможность осуществлять права человека и основные свободы, включая экономические и социальные права. Согласно п. 32 Кодекса государства-участники должны «обеспечивать, чтобы личный состав военных и военизированных сил и сил безопасности мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их, как они отражены в документах [О]БСЕ и международном праве, согласно соответствующим конституционным и правовым положениям и требованиям службы».

406 Директива Совета 90/269/ЕЕС от 29 мая 1990 г. о минимальных требованиях по безопасности и гигиене труда при ручной обработке грузов, где имеется повышенный риск травм спины у рабочих (четвертая отдельная директива в значении Статьи 16 (1) Директивы 89/391/ЕЕС), в наличии на: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31990L0269&model=guichett>.

407 Директива Совета 90/270/ЕЕС от 29 мая 1990 г. о минимальных требованиях по безопасности и гигиене труда при работе с дисплейным оборудованием (пятая специальная директива в значении статьи 16 (1) Директивы 89/391/ЕЕС), в наличии на: <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31990L0270&model=guichett>.

408 Директива Совета 93/104/ЕС от 23 ноября 1993 г. о некоторых аспектах организации рабочего времени, в наличии на: <http://www.incomesdata.co.uk/information/worktime_directive.htm>.

409 Ст. 2.2. Директивы Совета 89/391/ЕЕС от 12 июня 1989 г. о введении мер по стимулированию повышения гигиены труда и безопасности работников на рабочем месте, в наличии на: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31989L0391&model=guichett>. Европейская директива о рабочем времени использует этот подход. В ст. 1.3 «Цели и сфера применения» со ссылкой на Рамочную директиву оговаривается, что «Настоящая директива применяется ко всем секторам деятельности, как государственному, так и частному, в значении статьи 2 директивы 89/391/ЕЕС, без ограничения смысла статьи 17 настоящей директивы, за исключением воздушного, железнодорожного, автомобильного, морского, внутреннего водного транспорта, морского рыболовства, других работ на море и деятельности врачей-практикантов». В наличии на: <<http://www.incomesdata.co.uk/information/worktimedirective.htm>>.

Рамка 17.2

Обязательства ОБСЕ в области экономических и социальных прав⁴¹⁰

(12) [Государства-участники ОБСЕ] признают, что ... экономические, социальные... и другие права и свободы имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами.

(13) В этой связи они будут:

(13.1) совершенствовать свои законы, административные правила и политику в области ... экономических, социальных ... и других прав человека и основных свобод и применять их на практике с тем, чтобы гарантировать эффективное осуществление этих прав и свобод.

(13.2) рассматривать вопрос о присоединении к Международному пакту о гражданских и политических правах ... и другим соответствующим международным инструментам, если они этого еще не сделали.

(14) Государства-участники признают, что содействие развитию экономических [и] социальных... прав... имеет первостепенное значение для человеческого достоинства и для достижения законных стремлений каждой личности. Они будут поэтому продолжать свои усилия с целью обеспечить постепенно полное осуществление экономических [и] социальных ... прав всеми надлежащими способами, в частности путем принятия законодательных мер. В этой связи они будут уделять особое внимание проблемам в области занятости, жилья, социального обеспечения [и] здравоохранения... Они будут содействовать постоянному прогрессу в осуществлении всех прав и свобод в своих странах, равно как и в развитии отношений между собой и с другими государствами с тем, чтобы каждый действительно пользовался в полной мере своими экономическими [и] социальными ... правами...

...

(21) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление вышеупомянутых прав не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

Экономические, социальные и культурные права имеют другой характер, чем гражданские и политические права. Гражданские и политические права являются негативными правами и, как правило, требуют, чтобы правительства воздерживались от какого-либо действия. Экономические, социальные и культурные права подразумевают активные обязанности для правительств. В этом смысле, негативная защита гражданских и политических прав является намного менее сложной, но когда происходит посягательство на экономические, социальные и культурные права, возникает вопрос о том, какая правовая норма нарушена. Данное положение не означает, что экономические, социальные и культурные права не могут быть осуществлены в принудительном порядке. Скорее это означает, что «многие государства и многие системы осуществления прав человека предпочитают не проводить их в жизнь через судебную процедуру, а использовать для этого другие средства»⁴¹¹.

410 Вена, 1989 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе, пп. 12, 13, 13.1, 13.2, 14 и 21).

411 Э. Нии Эйши Коти, «Some Fallacies About Rights: of Indivisibility, Priorities and Justiciability» [Некоторые заблуждения относительно прав: о неделимости, приоритетах и судебных спорах], в «Report of a Regional Seminar on Economic, Social and Cultural Rights» [Отчет регионального семинара по экономическим, социальным и культурным правам], Женева, Международная комиссия юристов, 1998 г.

3. Политика и подходы

Рабочее время и компенсация за сверхурочные часы

Обычно многие страны основывают свой подход к нормам, касающимся рабочего времени в вооруженных силах, на концепции постоянной готовности личного состава. Однако степень приверженности данной концепции различается. Предшествующее исследование, проведенное Георгом Нольте и Хайке Кригер, показывает, что в Европе средняя продолжительность рабочего времени для личного состава вооруженных сил составляет от 36 до 50 часов в неделю⁴¹². Согласно этому же исследованию, в некоторых странах применяется подход, схожий с применяемым на гражданской службе. В Бельгии личный состав вооруженных сил обычно занят на службе, как и гражданские служащие, в течение 38 часов в неделю. В Дании рабочее время регулируется теми же правилами, что и для гражданских служащих, с поправкой на боеготовность вооруженных сил. Например, в Дании обычно требуется предоставлять работникам 11 часов свободного времени в течение каждых 24 часов. Поскольку военные учения иногда длятся в течение нескольких дней и, следовательно, нет возможности соблюсти данное положение, выплачивается компенсация⁴¹³. В Италии обычное рабочее время составляет 36 часов в неделю. Компенсация сверхурочных часов может производиться в денежном выражении или предоставлением отгула⁴¹⁴. Однако практические проблемы или бюджетные ограничения могут приводить к задержкам в выплате или даже невыплате компенсаций.

С другой стороны, в других странах организация рабочего времени все еще основывается на принципе постоянной готовности солдат. Так, например, обстоит дело во Франции, где статьей 12 общего закона о военнослужащих установлено, что солдат может быть вызван на службу в любое время. Развертывание международных и национальных миссий (например, план «Вижипират», созданный в 1995 г. и усиленный после атак 11 сентября) подтвердило данную идею. Однако недавно, после сокращения рабочего времени для гражданских служащих Министерства обороны в 2002 г., Министерство обороны Франции ввело систему компенсации сверхурочных часов для личного состава вооруженных сил. На основе данного положения, личный состав вооруженных сил получил 15 дополнительных дней к годовому отпуску, который стал равен 60 дням. Если военнослужащий не может использовать весь отпуск по причине службы, ему может быть выплачена денежная компенсация, максимально равная вознаграждению за 8 рабочих дней в год, что в финансовом выражении составляет до 680 евро⁴¹⁵.

В большинстве государств-участников ОБСЕ личный состав вооруженных сил имеет право на периодический отпуск. Например, в Дании отпуск составляет шесть недель в год; в Испании – один месяц; в Нидерландах – 23-24 дня в зависимости от звания, с дополнительными днями в зависимости от возраста. Некоторые государства предоставляют также отпуск после выполнения задания, например, Германия, Польша и Соединенное Королевство⁴¹⁶.

412 Нольте, указ. соч., примечание 6, сс. 101-103.

413 Там же, с. 101.

414 Ф. Пиоте, В. Портере, К. Сорен и С. Фамешон-Куджил, «Les conditions de vie des militaires en Europe: convergences et divergences (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni)» [Условия жизни военнослужащих в Европе: сходства и различия (Германия, Бельгия, Испания, Франция, Нидерланды, Италия и Соединенное Королевство)], Научно-исследовательский центр по общественным наукам Министерства обороны, март 2003 г., с. 96.

415 Там же, с. 95.

416 Нольте, указ. соч., примечание 6, с. 104.

Вознаграждение

Положения, касающиеся заработной платы и пенсий для личного состава вооруженных сил, различны в каждой отдельной стране. Здесь обратим внимание на то, какие властные структуры принимают решения по вознаграждению, какие существуют премиальные системы и пособия, гарантии своевременной выплаты вознаграждения, механизмы подачи жалоб и разрешения споров, и сравним уровень заработной платы военнослужащих с уровнем вознаграждения работников, занимающих аналогичные должности в частном и государственном секторах.

Существуют различия относительно того, какие властные структуры принимают решения по заработной плате, пособиям и пенсиям⁴¹⁷. В некоторых странах данными полномочиями наделено только правительство, как например, в Хорватии, а в других странах в принятии подобных решений участвует парламент. Еще есть страны, где положения о вознаграждении являются результатом коллективных договоров с военными профсоюзами, как например, в Финляндии и Швеции (см. рамку 17.3).

Рамка 17.3

Кто уполномочен принимать решения по положениям о вознаграждении в отдельных государствах-участниках ОБСЕ?⁴¹⁸

Азербайджан

Президент и кабинет министров

Босния и Герцеговина

Совет министров по предложению министра обороны совместно с Генеральным штабом

Латвия

Кабинет министров

Литва

Парламент и правительство

Словения

Министерство обороны совместно с Министерством труда, семьи и социального обеспечения

Украина

Парламент, президент и кабинет министров

Финляндия

Силы обороны наделены соответствующими полномочиями в соответствии с законом и коллективными договорами

Швеция

Вооруженные силы в результате переговоров с профсоюзами

В некоторых странах, сверх регулярно выплачиваемого оклада, военнослужащие могут получать специальные премии и выплаты, которые выплачиваются по решению командования или политического руководства за выполнение трудных, опасных и особых заданий. В Чешской Республике, например, командование имеет право принимать решения только по переменной части заработной платы, которая не может превышать одной трети всей заработной платы. По решению командования солдаты могут также получать одноразовые премии, которые выплачиваются соответственно имеющимся денежным средствам. В Российской Федерации, согласно ст. 13.9 Федерального закона «О статусе военнослужащих», Президент Российской Федерации или правительство Российской Федерации, в частности министр обороны Российской Федерации, могут устанавливать премии и другие дополнительные выплаты для военнослужащих в пределах выделяемых денежных средств⁴¹⁹.

417 Позиция Европейской ассоциации военных организаций (ЕВРОМИЛ) по вопросу военных пенсий, принята исполнительным советом ассоциации 16 сентября 2004 г., в наличии на: <http://www.euromil.org/documents/policies/positionpapermilitarypensions_16092004finweb.pdf>.

418 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 62.

419 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 62.

Обычно для обеспечения своевременной выплаты заработной платы, пособий и пенсий применяются специальные меры, такие как создание эффективных процедур в сфере управления фондом заработной платы и пенсий (например, в Дании). Законодательные акты (например, в Словении) или служебные инструкции (например, в Соединенных Штатах Америки) могут предписывать незамедлительную выплату зарплаты и других денежных пособий. Кроме того, надежная система заработной платы/пенсий, основанная на информационных технологиях, благодаря которой все выплаты осуществляются через прямой электронный депозит на банковский счет получателя, обеспечивает правильность и своевременность выплат военнослужащим. В настоящее время системы, основанные на информационных технологиях, действуют в большинстве государств-участников ОБСЕ⁴²⁰.

На случай споров по заработной плате (см. рамку 17.4), существуют различные процедуры разрешения спора. В некоторых государствах можно попытаться разрешить спор посредством доклада своему вышестоящему начальнику, перед тем как обратиться в Министерство обороны (например, в Латвии, Боснии и Герцеговине). В других государствах можно предъявлять иск в суд по трудовым спорам (например, в Ирландии), обычный административный суд (например, в Словакии) или в гражданский суд (например, в Норвегии). В третьей группе государств, сперва следует предъявлять иск в органы, представляющие интересы работников, а затем, если проблема не решается, в административный суд, как например, в Финляндии⁴²¹.

Рамка 17.4

Жалобы в спорах по заработной плате в отдельных государствах-участниках ОБСЕ⁴²²

Азербайджан

Военнослужащие имеют право обращаться с жалобой в суд по трудовым спорам.

Беларусь

Военнослужащие имеют право обращаться в суд.

Босния и Герцеговина

Следует сперва обращаться к непосредственному начальнику; затем можно обращаться к министру обороны, а потом – в компетентный суд.

Дания

Если спор, в виде исключения, не урегулирован в результате полюбовного соглашения в пределах воинского формирования, можно обратиться в Министерство обороны или в суд.

Ирландия

Жалобы направляются в суд по трудовым спорам.

Испания

Жалобы могут быть либо административными, завершающимися резолюцией министра, либо они могут направляться в гражданские суды.

Польша

Жалобы направляются непосредственному начальнику, в административный суд, трибунал по вопросам труда и социального обеспечения или министру обороны.

Франция

Жалобы можно направлять в администрацию Министерства обороны или в Государственный Совет.

420 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 64.

421 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 64 (b).

422 Там же.

Что касается соотношения между уровнем зарплаты/пенсий военнослужащих и общим уровнем зарплаты/пенсий в гражданских профессиях (учитывая сопоставимые специальности, навыки и опыт работы), картина меняется в каждой отдельной стране в регионе ОБСЕ. В рамке 17.5 дается обзор уровня зарплаты военнослужащих в сравнении с уровнем вознаграждения работников, занимающих аналогичные должности в государственном и частном секторах, по отдельным государствам-участникам ОБСЕ.

Рамка 17.5

Уровень заработной платы военнослужащих в сравнении с работниками, занятыми в других секторах, в отдельных государствах-участниках ОБСЕ⁴²³

Германия

Заработная плата, пенсии и льготы, которые получают военнослужащие, сопоставимы с зарплатами, пенсиями и льготами в гражданском секторе.

Латвия

В большинстве случаев уровень заработной платы и особенно пенсий выше, чем в гражданских профессиях.

Польша

Военнослужащие получают заработную плату, которая, в среднем, на 50 процентов выше, чем у гражданского персонала на аналогичных должностях. Военнослужащие получают пенсии, которые на 50 процентов выше, чем у гражданских служащих, при начислении за такой же трудовой стаж.

Сербия

Зарплата военнослужащих ниже, чем у лиц, состоящих на гражданской службе на аналогичных должностях при аналогичной квалификации.

Соединенные Штаты Америки

Средняя заработная плата как офицеров, так и остальных военнослужащих составляет 70 процентов от уровня вознаграждения гражданских работников с сопоставимыми образованием и опытом работы. Пенсии для военных пенсионеров превышают пенсии для гражданских лиц.

Франция

Военнослужащие имеют особый юридический статус, но одинаковые права с гражданским административным персоналом в том, что касается финансовых вопросов.

Здравоохранение

В большинстве государств-участников ОБСЕ военнослужащие имеют право на полное медицинское обслуживание. В этом отношении существует два основных подхода. С одной стороны, некоторые государства имеют специальную военную систему здравоохранения для военнослужащих. Так обстоит дело в Канаде, например, где военнослужащие канадских вооруженных сил имеют право на полное медицинское обслуживание в системе здравоохранения канадских вооруженных сил. В других государствах нет отдельной системы здравоохранения для военнослужащих, и поэтому гражданская система здравоохранения обслуживает также и военнослужащих. Так, например, обстоит дело в Норвегии, где здравоохранение является бесплатным для всех граждан, включая военнослужащих. То же самое происходит и в Дании, где лечение датских граждан, как правило, оплачивается государственным страхованием, которое финансируется из доходов от налогообложения. Таким образом, все военнослужащие включены в общую систему государственного здравоохранения.

423 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 67.

Вооруженные силы отвечают за лечение личного состава, участвующего в международных миссиях. Как только больной и/или раненый военнослужащий возвращается на родину, система военного или государственного здравоохранения обеспечивает необходимое лечение. Независимо от преобладающей системы здравоохранения вооруженные силы обязаны обеспечить медицинскую помощь личному составу в казармах и на учениях через военно-медицинские службы. В рамке 17.6 показано широкое многообразие в наличии врачей на военной службе в отдельных государствах-участниках ОБСЕ, от 50 военных врачей на 1 000 военнослужащих в Беларуси до двух в Канаде. Можно предложить три различных объяснения этих различий. Во-первых, это свидетельствует о степени приоритета медицинской помощи военнослужащим в данной стране. Во-вторых, результаты можно объяснить тем фактом, что в некоторых странах могут иметься соглашения о сотрудничестве между военным и частным/государственным медицинским персоналом. В Канаде, например, военнослужащие могут полагаться на гражданский медицинский персонал. В-третьих, различия можно объяснить организацией и эффективностью медицинского обслуживания в армиях данных стран. Возможно, что в конкретной стране медицинское обслуживание централизовано и поддерживается большим числом административного и медицинского персонала, что приводит к высокой эффективности. По этим причинам данные, представленные в рамке 17.6, нуждаются в тщательной интерпретации.

Box 17.6

Степень охвата медицинской помощью: соотношение военных врачей и военнослужащих в отдельных государствах-участниках ОБСЕ⁴²⁴

| | Число военных врачей на 1 000 военнослужащих |
|------------|--|
| Беларусь | 50 |
| Германия | 3 |
| Грузия | 6 |
| Ирландия | 3 |
| Канада | 2 |
| Латвия | 33 |
| Литва | 5 |
| Люксембург | 4 |
| Норвегия | 5 |
| Польша | 12 |
| Словакия | 3 |
| Эстония | 10 |

В государствах-участниках ОБСЕ существуют различные правила относительно того, могут ли супруги, дети и другие члены семьи пользоваться теми же правами, что и сами военнослужащие. Семьи военнослужащих имеют право на полностью бесплатную медицинскую помощь, например, в Испании, Польше, Финляндии и Франции. В Соединенном Королевстве, где действует Государственная служба здравоохранения, семьи имеют право на медицинское обслуживание, только если они сопровождают солдат за границу. В других государствах семьи военнослужащих не имеют права на бесплатную медицинскую помощь. Иждивенцы военнослужащих

424 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 60.

канадских вооруженных сил, например, не получают медицинской помощи со стороны канадских вооруженных сил, но они имеют право на полное медицинское обслуживание через отдел Министерства здравоохранения в провинции, где они проживают, подобно всем канадским гражданам. Семьи канадских военнослужащих также имеют возможность участвовать в широкой семейной программе страхования медицинской/стоматологической помощи через Государственный план медицинского обслуживания. В случае участия в международных операциях предусмотрены исключения, позволяющие канадским вооруженным силам оказывать медицинскую помощь иждивенцам, которые сопровождают военнослужащих. Многие государства-участники ОБСЕ следуют такому же подходу, например, Ирландия, Латвия, Литва и Швейцария.

На случай ранения или смерти военнослужащих при исполнении служебных обязанностей почти во всех государствах-участниках ОБСЕ существуют специальные правила. Текст в рамке 17.7 показывает положение по данному вопросу в отдельных странах.

Рамка 17.7

Положения, касающиеся ранения или смерти военнослужащих при исполнении служебных обязанностей: избранные примеры⁴²⁵

Азербайджан

Согласно статье 5.а Закона об обязательном государственном страховании для военнослужащих, выплачивается 100-процентная компенсация в случае смерти или ранения застрахованного лица при исполнении служебных обязанностей.

Беларусь

Страховая компания выплачивает компенсацию в случае установленного факта инвалидности или смерти; во втором случае компенсацию получает семья покойного.

Германия

Если военнослужащие погибают в результате несчастного случая, связанного с развертыванием в зоне действий, их семьи получают компенсацию, а в некоторых случаях также и возмещение убытков дополнительно к пенсиям. Кроме того, военнослужащие имеют возможность застраховать себя от таких рисков заключением соответствующих личных договоров о страховании (страхование жизни, страхование от несчастных случаев, включая случаи со смертельным исходом).

Дания

В течение года история болезни должна быть отправлена в Управление страхования и компенсаций при Объединенном командовании датских вооруженных сил. Если военнослужащий датских вооруженных сил страдает профессиональным заболеванием, история болезни отправляется лазаретом или частным врачом или, в случае если история болезни отослана в Управление страхования и компенсаций, она пересылается последним в Датский социальный отдел по вопросам травматизма на производстве.

Испания

В случае смерти ближайшие родственники получают денежную компенсацию: вдовец или вдова получают пособие пожизненно или пока он (она) не вступят в новый брак. Дети получают пособие до достижения ими возраста 21 года или 24 лет, если они являются безработными. Родители получают пособие в случае, если у скончавшегося не было жены (мужа) или детей и он (она) содержал(-а) родителей.

425 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопросы 56 и 66.

Рамка 17.7 - продолжение

Польша

Законодательной основой является Закон о компенсациях от 11 апреля 2003 г., который применяется при несчастных случаях и заболеваниях в ходе военной службы. В случае смерти одновременно выплачивается установленная сумма и пособие семьям, возмещаются похоронные расходы и оказывается финансовая помощь. В случае ранения или другого заболевания, производится доплата или дополнительное покрытие стоимости лечения, предоставляется внеочередной отпуск, оплачиваются расходы по госпитализации (полностью или частично) и оказывается финансовая помощь.

Россия

В случае смерти или ранения военнослужащего проводится расследование обстоятельств случившегося. На основании результатов расследования выносится решение о возбуждении уголовного дела или отказе в возбуждении уголовного дела. В то же время командир принимает решение о страховых платежах пострадавшему или его родственникам.

Турция

В случае ранения военнослужащим предоставляется бесплатное лечение и медицинское обслуживание и они продолжают получать свою заработную плату и другие пособия. В отсутствие какой-либо физической инвалидности, которая препятствует исполнению служебных обязанностей, за ними сохраняется их должность. Если здоровье не позволяет им исполнять свои служебные обязанности, они получают пенсию. В случае смерти военнослужащих законные члены их семей получают компенсацию и пенсию.

Эстония

В случае смерти военнослужащего при исполнении служебных обязанностей государство выплачивает его детям, родителям, вдове или вдовцу и прочим иждивенцам, согласно Закону о семье, единовременное пособие, равное 10-летней зарплате покойного. Похороны организуются государством, и расходы также берет на себя государство. В течение шести месяцев после смерти военнослужащего командованию должно быть представлено заявление, а также свидетельство о смерти и документы, подтверждающие право иждивенца на получение пособия. В случае ранения государство выплачивает единовременное пособие. Его величина зависит от тяжести ранения.

Насколько это может быть установлено, в случае смерти, инвалидности или ранения, финансовые льготы, пособие по инвалидности или пенсии, пенсионные права и возмещение убытков применяются также к членам семей и родственникам умерших, раненых или потерявших трудоспособность военнослужащих.

Безопасность на рабочем месте

В целом, каждая страна имеет специальные законы об охране труда для военнослужащих. В большинстве государств внутригосударственные законы и положения об условиях труда в гражданских учреждениях применяются также и к военнослужащим. В Германии, например, Федеральный закон о безопасности и гигиене труда включает солдат в классификацию «трудящиеся». Таким образом, вооруженные силы должны гарантировать одинаковый уровень безопасности профессиональной и окружающей среды и гигиены труда для своего личного состава и других служащих, работающих по найму, с тем же уровнем, предписанным в отношении гражданских лиц, работающих в государственном и частном секторах. В этих целях федеральные вооруженные силы имеют свои собственные организации, занимающиеся вопросами безопасности и гигиены труда, свои собственные органы для осуществления контроля, подобные гражданским надзорным органам (инспекторы по безопасности и гигиене труда). Такой же подход осуществляется, например, в Словакии, где эти положения закреплены в Кодексе законов о труде.

В другой группе стран имеются специальные воинские положения по безопасности профессиональной и окружающей среды и гигиене труда в обычных условиях, которые в основном совпадают с общенациональными гражданскими законами и правилами по данным вопросам. В Канаде, например, королевские распоряжения и приказы для канадских вооруженных сил издаются на основании закона о национальной обороне⁴²⁶. Они возлагают ответственность на командиров за безопасность их подчиненных и предусматривают дисциплинарные санкции против тех, кто не выполняет свои обязанности. Часть 1 Кодекса законов о труде Канады предписывает требования по безопасности и гигиене труда на рабочих местах под федеральной юрисдикцией⁴²⁷. По закону канадские вооруженные силы не подпадают под действие Кодекса законов о труде и его положений, но содержание Кодекса законов о труде отражено в основных правилах техники безопасности Министерства национальной обороны, которые применяются для канадских вооруженных сил.

Рамка 17.8

Условия труда в вооруженных силах, соответствующие требованиям по безопасности и гигиене: специальные воинские положения в сравнении с положениями для гражданской сферы в отдельных государствах-участниках ОБСЕ⁴²⁸

Специальные положения для военных

Азербайджан

Устав внутренней службы вооруженных сил включает вопросы безопасности и гигиены труда.

Турция

Разработаны положения и директивы в соответствии с национальным законодательством, для того чтобы военные служили в безопасном и здоровом окружении в безопасных и здоровых условиях. К этим положениям и директивам относятся следующие: Директива ВС Турции по охране окружающей среды (MD 433-1); Директива ВС Турции по контролю за твердыми отходами (MY 433-2); Директива ВС Турции по контролю за загрязнением воздуха и воды, а также за шумом и отходами (MY 433-3); Директива ВС Турции по контролю за медицинскими отходами (MY 433-1A); Директива ВС Турции по лесоразведению (MY 433-49); Директива ВС Турции по борьбе с инфекционными заболеваниями (MY 33-14); Директива ВС Турции по контролю качества пищевых продуктов (MY 33-13A).

Гражданские положения по безопасности и гигиене труда, применимые к вооруженным силам

Люксембург

Применяется общее законодательство в области безопасности и гигиены труда.

Португалия

Применяется общее законодательство.

Словакия

Условия безопасности и гигиены труда определяются вообще, а не специально для военнослужащих.

Смешанная система военного и гражданского правового регулирования

Франция

Если работа военнослужащих приближена к работе гражданского персонала Министерства обороны, применяются гражданские нормы и положения (например, Кодекс законов о труде); во всем остальном применяются военные нормы и положения (ст. 16, Декрет Министерства обороны 85-755 от 19 июля 1985 г. по гигиене, охране труда и технике безопасности).

426 Доступно на: <<http://laws.justice.gc.cdenIn-51>>.

427 Доступно на: <<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cs/L-2>>.

428 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 57.

Семейная жизнь

Особый характер военной жизни, например, характер работы, жизнь на военных базах, международные миссии и частые переезды оказывают влияние на членов семей военнослужащих и, таким образом, на частную жизнь последних. Военные институты во многих государствах-участниках ОБСЕ все больше осознают значение достижения положительного баланса между частной и военной жизнью личного состава, признавая влияние частной жизни на боеспособность армии.

В этой связи, преобладающее большинство государств-участников ОБСЕ внесли законопроекты по отпускам для матерей/отцов по беременности и уходу за ребенком в военном секторе. В некоторых государствах только военнослужащие-женщины могут воспользоваться отпуском по беременности, родам и уходу за ребенком, например, в Российской Федерации, Турции и Швейцарии. В других государствах как мужчины, так и женщины имеют право на отпуск по уходу за ребенком, например, в Германии, Латвии и Чешской Республике. Продолжительность и условия отпуска различаются в каждом отдельном государстве. В рамке 17.9 даны примеры государств, осуществляющих один из этих двух подходов.

Рамка 17.9

Латвия, Норвегия, Турция и Швейцария: Отпуск по уходу за ребенком, предоставляемый матери и/или отцу в вооруженных силах⁴²⁹

Отпуск по уходу за ребенком предоставляется матери и/или отцу

Латвия

Отпуск матери и/или отцу по уходу за ребенком применяется ко всем военнослужащим. По желанию солдата ему или ей может быть предоставлен отпуск по уходу за ребенком без сохранения заработной платы до достижения ребенком возраста 1,5 лет.

Норвегия

Отцы имеют право, как минимум, на пятидневный отпуск для ухода за новорожденным с полным сохранением заработной платы. В таких случаях, их жалование выплачивается национальными службами социального обеспечения. Для личного состава, призванного правительством, предоставляется дополнительно 10 дней в связи с рождением ребенка. Это оплачивается нанимателем. *Матерям* предоставляются три недели отпуска перед предполагаемыми родами и минимум шесть недель отпуска после родов. Полный оклад выплачивается национальными службами социального обеспечения. В дополнение к вышесказанному, *матерям или отцам* предоставляется 38 недель отпуска с полным сохранением заработной платы, выплачиваемой национальными службами социального обеспечения, для ухода за ребенком в первые 12 месяцев после его рождения. Родители решают, мать или отец будет пользоваться данной льготой. Министерство по делам детей и равноправию старается побуждать отцов делить этот период с матерями, чтобы поощрять совместную ответственность за воспитание детей.

Отпуск по уходу за ребенком предоставляется только матери

Швейцария

Отпуск по уходу за ребенком предоставляется только военнослужащим-женщинам после родов: после рождения ребенка они могут уволиться из вооруженных сил.

Турция

Разрешается отпуск в целях деторождения и по уходу за ребенком. В турецких вооруженных силах отцам не предоставляется отпуск по уходу за ребенком. Военнослужащие-женщины пользуются правом на отпуск по уходу за ребенком и на пользование детскими дошкольными учреждениями.

429 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 61.

В некоторых государствах вооруженные силы имеют детские дошкольные учреждения. В Бельгии, например, несколько яслей и детских садов для детей военнослужащих находятся в ведении Центрального управления по социальным и культурным делам под надзором Министерства обороны. Во Франции имеются дошкольные учреждения для младенцев и малолетних детей военнослужащих⁴³⁰.

Кроме того, в вооруженных силах признается значение поддержки семей военнослужащих, направленной на то, чтобы помочь им примириться с тяготами, присущими военной жизни. С этой целью военные налаживают программы объединения семьи и программы поддержки семьи в случае выполнения миссий за границей; они часто включают подготовку до начала миссии и программу реинтеграции и поддержки после завершения миссии. В Дании, например, есть специальные программы, предлагающие поддержку военнослужащим и их родственникам, страдающим от (потенциально подверженным риску) психологических последствий травмирующих психику событий, с которыми они столкнулись во время службы и которые оказывают существенное воздействие на их повседневную жизнь.

В некоторых странах специальные учреждения в военных структурах занимаются социальными и семейными проблемами военнослужащих. Во Франции, например, организация под названием «Социальное благополучие армии» проводит социальные мероприятия, помогая военнослужащим решать их проблемы и улучшать качество жизни. Она может также оказывать финансовую помощь нуждающимся военнослужащим. Кроме того, она управляет бюджетом Министерства обороны, предназначенным на содержание домов и квартир в горных и морских курортах⁴³¹.

4. Примеры передового опыта и рекомендации

- В соответствии с Кодексом поведения ОБСЕ, касающимся военно-политических аспектов безопасности (в частности, п. 32), государства-участники ОБСЕ обязаны обеспечивать, чтобы личный состав вооруженных сил мог пользоваться правами человека и основными свободами и осуществлять их. Согласно обязательствам, принятым на венской встрече в 1989 г., государства-участники обязались обеспечивать, чтобы осуществление экономических и социальных прав не было объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву.
- Ограничения, налагаемые на военнослужащих в отношении осуществления социальных и экономических прав, должны быть конкретными. Общих ограничений следует избегать.
- Условия труда должны не только декларироваться в законодательстве, но и обеспечиваться на практике. Вооруженные силы должны принимать все необходимые меры, для того чтобы обеспечить условия службы, соответствующие внутригосударственному праву и международным обязательствам.
- Необходимо уделить особое внимание административным мерам по обеспечению своевременной выплаты зарплаты, пособий и пенсий. Кроме того, важным является обучение по вопросам безопасности и гигиены труда.
- В рамках социального диалога по условиям труда парламенты и представительские ассоциации военнослужащих должны привлекаться к определению условий труда, включая такие вопросы, как зарплата, пособия и пенсии; продолжительность рабочего времени; охрана здоровья; безопасность труда и вопросы, касающиеся достижения баланса между частной/семейной жизнью и службой.

430 Пиоте и др., указ. соч., примечание 414, с. 128-129.

431 Там же, с.128.

- В случае разногласий между военнослужащими и Министерством обороны по вопросам, касающимся условий труда, военнослужащие должны иметь возможность обращаться к независимым арбитрам (суды, трибуналы, омбудсмены, комитеты, уполномоченные и др.). Такие независимые арбитры должны иметь полномочия по расследованию или содействию урегулированию ситуации, включая доступ на территорию воинских частей, возможность допрашивать военнослужащих и доступ к служебной информации; они должны быть уполномочены давать рекомендации в случае необходимости (см. также главу 22 «Омбудсмены»).
- Министерства обороны должны принимать все возможные меры для того, чтобы положения, касающиеся условий труда, осуществлялись в соответствии с внутригосударственным правом и международными обязательствами.
- Министерства обороны должны обеспечивать медицинскую помощь военнослужащим в казармах и во время военных операций и учений.
- В случае ранения или смерти военнослужащего при исполнении служебных обязанностей Министерство обороны должно проявить надлежащую заботу (лечение, пособия и др.) о военнослужащем и его/ее партнере/семье.
- Для поддержки семейной жизни и в обоюдных интересах родителей и детей, вооруженные силы должны осуществлять действенную программу поддержки родителей малолетних детей, как например, отпуск по уходу за ребенком, дошкольные учреждения и другие льготы, касающиеся ухода за детьми.
- Признавая значение поддержки частной/семейной жизни военнослужащих, вооруженные силы должны осуществлять программы поддержки семей/партнеров в случае несения службы за границей. Такие программы должны осуществляться до и после периода развертывания в зоне действий.

Глава 18

Ветераны

Тогда как почти все главы настоящего справочника посвящены правам человека состоящих на военной службе лиц, в данной главе рассматриваются военнослужащие, уволившиеся из армии. В частности, в ней поднимается вопрос о правах ветеранов как подгруппы бывших военнослужащих (хотя признается, что ветераны могут в некоторых государствах состоять на действительной военной службе). В зависимости от исторических и культурных условий в разных государствах-участниках ОБСЕ по-разному определяется понятие «ветеран», что имеет следствием различия в количестве ветеранов, имеющих право на льготы, а также в видах льгот и пособий, которые они могут получать.

Основной вопрос настоящей главы состоит в следующем: кто является ветераном? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть два момента: а) проходил ли военнослужащий действительную военную службу или службу в резерве? и б) участвовал ли военнослужащий в вооруженных конфликтах? Это разграничение имеет важное значение, потому что количество и вид льгот, предоставляемых ветеранам, зависят от определения понятия «ветеран». Вообще, чем исключительнее определение ветеранов, тем большими льготами они пользуются. Ветераны, участвовавшие в вооруженных конфликтах, пользуются большими привилегиями, чем ветераны, не имеющие опыта военных действий (если последние вообще имеют право на какие-либо преимущества)⁴³².

В настоящей главе сперва рассматривается актуальность вопроса о ветеранах для государств-участников ОБСЕ. Обсуждаются соответствующие права, в частности применимые к ветеранам социальные, культурные и экономические права, защищать которые обязались государства-участники ОБСЕ. Приводятся примеры национальных подходов к определению понятия «ветеран». Кроме того, в настоящей главе обсуждаются основные элементы политики в отношении ветеранов посредством ответов на следующие вопросы: Кто получает помощь? Кто предоставляет помощь? Какого рода помощь? Как можно облегчить переход от военной к гражданской жизни? В заключении главы приводятся рекомендации по политике в этой области.

1. Рассматриваемые вопросы

Важной чертой отношений между гражданской и военной сферой является то, как государство выражает признание жертв, приносимых военнослужащими своей стране, и как государство обеспечивает поддержку военнослужащих и их семей и проявляет заботу о них после увольнения с военной службы⁴³³. Государственная поддержка и общественное признание ветеранов являются свидетельством национальной солидарности, а также ценностей, отстаиваемых обществом. Кроме того, они указывают на связь нынешнего поколения с теми, кто шел на жертвы ради будущих поколений.

432 Кристофер Дэндекер, Саймон Уэсли, Эйми Айверсен и Джон Росс, «What's in a Name? Defining and Caring for «Veterans»: The United Kingdom in International Perspective» [Что в имени твоём? Определение понятия и забота о ветеранах: Соединенное Королевство в международном контексте], «Armed Forces & Society» [журнал «Вооруженные силы и общество»], том 32, № 2, январь 2006 г., сс. 161-177.

433 Там же.

Учреждение мер по поддержке ветеранов – это, как минимум, моральный долг государства ввиду принесенных ими жертв. Однако существуют и другие настоятельные причины.

Обязанность проявлять заботу

Как ответственный работодатель вооруженные силы обязаны проявлять заботу о своих нынешних и бывших сотрудниках. В ходе несения службы, особенно в военных и близких к военным условиям, военнослужащие часто оказываются в опасных и угрожающих жизни ситуациях. Многие ветераны часто страдают от последствий службы даже после увольнения из вооруженных сил, испытывая, например, посттравматический стресс (ПТС), физические расстройства и нарушения. Забота о ветеранах – это, если не юридическое обязательство, то моральный долг государства.

Соответствующая политика по отношению к ветеранам способствует комплектованию и сохранению личного состава

Забота о ветеранах служит интересам вооруженных сил как работодателя, так как улучшение обеспечения ветеранов может рассматриваться также как средство стимулирования пополнения. Кроме того, повышенные льготы и пособия для ветеранов говорят нынешним и будущим военнослужащим о том, что армия – ответственный работодатель. С другой стороны, негативная реклама в отношении недостаточного обеспечения ветеранов может удержать потенциальных будущих новобранцев от поступления на военную службу. Это может также приводить к недовольству среди состоящих на военной службе лиц, особенно тех, кто в скором времени должен вернуться к гражданской жизни, а также тех, кто уже ушел в отставку⁴³⁴.

Забота о ветеранах укрепляет общую социальную программу

Можно утверждать, что меры социальной политики, направленные специфически на военную сферу, служат более общим социальным целям. Оказание помощи ветеранам, в частности тем из них, кто особенно незащищен или лишен крова, способствует также разрешению проблем, связанных с социальной маргинализацией, в более широком контексте.

Переход от военной жизни к гражданской

Как и в случае с другими бывшими военнослужащими (не имеющими статуса ветеранов), для общества вообще, а также вооруженных сил и заинтересованных индивидов важно, чтобы принимались специальные меры по обеспечению условий для того, чтобы ветераны, в особенности молодые ветераны, могли сделать успешную гражданскую карьеру. Это важно не только для военнослужащих как индивидов, но и для вооруженных сил как работодателя. Если лица, находящиеся в поисках работы, видят, что вооруженные силы проводят активную политику в отношении отставных военнослужащих, они, возможно, будут более заинтересованы в том, чтобы поступить на военную службу. Точно так же, благодаря такой политике лица, состоящие на военной службе в настоящий момент, чувствуют себя увереннее.

Ветераны в постконфликтных ситуациях

Понятие «ветеран» в постконфликтных государствах имеет особое значение. К сожалению, некоторые государства-участники ОБСЕ, например, страны, расположенные в западной части Балкан, знают по опыту, что такое война. Со времени окончания войн в бывшей Югославии все западнобалканские государства вступили в фазу сокращения и реструктуризации своих вооруженных сил. В этих странах каждая враждующая сторона призвала к оружию большое количество мужчин, которые

434 Там же, сс. 167 и 169.

оказались лишними после подписания мирных соглашений. Хотя каждая из этих стран столкнулась с различными проблемами, все они сократили количество военнослужащих. Не все ветераны обладают необходимым опытом и навыками для того, чтобы добиться успеха в гражданской жизни. Без соответствующей программы демобилизации финансирование вооруженных сил для сторон станет невозможным. При отсутствии надлежащей программы по поддержке ветеранов многие бывшие солдаты с трудом вольются в общество, если это им вообще удастся.

2. Международные обязательства в области прав человека

Как и остальные граждане, ветераны имеют социальные и экономические права. В этом отношении все государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства, которые распространяются на ветеранов. Например, государства обязались «поощрять и развивать эффективное осуществление... экономических [и] социальных... прав»⁴³⁵. В этой связи государства обязаны «совершенствовать свои законы, административные правила и политику в области экономических, социальных и других прав человека и основных свобод и применять их на практике с тем, чтобы гарантировать эффективное осуществление этих прав и свобод»⁴³⁶.

В этом контексте государства «будут уделять особое внимание проблемам в области занятости, жилья, социального обеспечения [и] здравоохранения»⁴³⁷. Государства-участники ОБСЕ также обязались обеспечивать, чтобы осуществление этих прав «не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву...»⁴³⁸. И последнее, но не менее важное: государства-участники обязались также «обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно»⁴³⁹.

Каким образом эти права применимы к ветеранам? Как и другие граждане, ветераны имеют право на надлежащую охрану здоровья, жилье, труд и социальное обеспечение. Несомненно, следует подчеркнуть, что эти социальные и экономические права в определенной степени отличаются от политических и гражданских прав, являясь целью, к достижению которой нужно стремиться. Гражданские и политические права, напротив, должны осуществляться немедленно и полностью. Еще одним различием является то, что реализация социальных и экономических прав предполагает принятие политических и иных мер на уровне государства, тогда как для осуществления политических и гражданских прав требуется правовая деятельность на национальном уровне. По этой причине обязательство ОБСЕ в области социальных и экономических прав не представляет собой автоматически право на национальном уровне до тех пор, пока государством не закреплено такое право в законодательстве. В дополнение к вышесказанному, всеобщий запрет на дискриминацию распространяется на политику в отношении ветеранов в том, что касается реализации ими своих социальных и экономических прав. Государство не может дискриминировать или, наоборот, отдавать предпочтение одной группе ветеранов перед другой группой ветеранов по признаку пола, этнической принадлежности, языка, социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, политических или иных убеждений.

435 Хельсинкский Заключительный акт, 1975 г., принцип VII, п. 2.

436 Итоговый документ Венской встречи, 1989 г., п. 13.1.

437 Там же, п. 14.

438 Там же, п. 21.

439 Там же.

Еще одним важным правом, которое применимо также и к ветеранам, является право на справедливое судебное разбирательство. Если у ветеранов возникает спор с их правительством по поводу его обращения с ними, они должны иметь доступ к системе правосудия.

3. Кто является ветераном? Различные национальные подходы

Нет определенного ответа на вопрос: «Кто является ветераном?». В зависимости от того, было ли государство вовлечено в войну против другого государства, гражданскую войну или принимало ли оно участие в миротворческих операциях, в разных государствах могут быть приняты различные определения понятия «ветеран». Это также вопрос традиции, принятой в конкретной стране, относительно сохранения памяти о минувших войнах и конфликтах, в которых она участвовала. В рамке 18.1 приведен обзор подходов к определению понятия «ветеран» в отдельных государствах-участниках ОБСЕ.

Все бывшие военнослужащие являются ветеранами

Имеется группа государств-участников ОБСЕ, которые применяют широкий подход к определению понятия «ветеран»: ветераном является каждый, кто служил в вооруженных силах, независимо от того, проходил (-а) ли он (она) службу в зоне вооруженных конфликтов. В Соединенном Королевстве, например, ветеранами считаются лица, служившие на протяжении более чем одного дня, а также их иждивенцы. Предположительно в Соединенном Королевстве насчитывается примерно 10 миллионов бывших военнослужащих, вдов и вдовцов и других иждивенцев. Они составляют 16% населения Соединенного Королевства⁴⁴⁰. Проведение в жизнь политики Соединенного Королевства в отношении ветеранов осуществляется Управлением по делам ветеранов, основные функции которого заключаются в управлении системой пенсионного обеспечения инвалидов войны и системой компенсаций для военнослужащих (речь идет о компенсации за любые связанные со службой в армии травмы, ухудшение состояния здоровья или в случае смерти), а также в предоставлении рекомендаций, советов и практической помощи⁴⁴¹. Кроме того, ветераны могут посещать места сражений и военные кладбища в любой точке мира за счет государства.

Еще одним примером являются Соединенные Штаты Америки, где все бывшие военнослужащие считаются ветеранами, если они служили как минимум 90 дней и были с честью уволены с военной службы. Кроме того, военнослужащие, проходившие службу в условиях войны, даже в течение хотя бы одного дня, имеют статус ветеранов войны. Ветераны войны имеют право на различные специальные льготы. «Служба в условиях войны» относится только к войне, объявленной конгрессом. Кроме того, конгресс может определить какой-либо конфликт как «ситуацию, близкую к военной», и в этом случае начало и конец конфликта, а также географическая зона с точностью описываются в законодательных актах, принимаемых конгрессом⁴⁴².

440 По официальным оценкам Управления по делам ветеранов войны Соединенного Королевства, см. на: <<http://www.veteransagency.mod.uk>>; Дэндекер и др., указ. соч., примечание 432, оценивают количество ветеранов, включая их иждивенцев, в Соединенном Королевстве в 13 миллионов, что составляет 20% населения страны, с. 165.

441 Основные функции Управления по делам военнослужащих и ветеранов Соединенного Королевства описаны на: <http://www.veteransagency.mod.uk/about_us/about_us.html>.

442 Й.М.П. Вертс, «Het Nederlands veteranenbeleid in internationaal perspectief» [Политика Нидерландов в отношении ветеранов в международной перспективе], «Militaire Spectator» [журнал «Военный обозреватель»], том 169, № 5, 2000 г., сс. 245-253.

Рамка 18.1

Различные подходы к определению понятия «ветеран» в отдельных государствах-участниках ОБСЕ⁴⁴³

| | Германия | Бывшая югославская Республика Македония | Испания | Босния и Герцеговина | Болгария | Румыния | Сербия | Албания |
|--|--------------------------------|--|--|--|--|---|--|---|
| Кто является ветераном? | Юридический статус отсутствует | Участники боевых действий в ходе второй мировой войны и бойцы Демократической армии Греции с 1945 по 1949 г. | Все, кто служил в вооруженных силах Испании или гражданской гвардии | Участники боевых действий в ходе первой и второй мировых войн и других региональных войн | Любой военнослужащий, непосредственно участвовавший в боевых действиях в ходе войны, которая велась Болгарией в защиту национальных интересов и территориальной целостности | Участники боевых действий в ходе первой и второй мировых войн, включая тех, кто был принужден к службе в немецких военных формированиях, при условии что они имеют румынское гражданство; военнотрудовые, участвовавшие в миротворческих и антитеррористических миссиях | Участники боевых действий в ходе первой и второй мировых войн; лица, участвовавшие в вооруженных действиях с августа 1990 г. | Участники боевых действий в ходе второй мировой войны |
| Количество ветеранов | Официально ветеранов нет | Приблизительно 17 000 | 40 000 в составе Союза ветеранов, плюс те, кто принадлежит к конкретным военным подразделениям | Нет данных | 29 000-30 000 | Приблизительно 300 | Приблизительно 400 000 | Приблизительно 20 000 |
| Существует ли национальный день, посвященный ветеранам? | Нет | 11 октября | Да, но у него нет конкретной даты, обычно в октябре | 4 июля, День ветеранов второй мировой войны | 6 мая, День мужества и армии | 9 мая, День победы | Нет | 29 ноября, День освобождения |
| Существуют ли правительственные и неправительственные организации для ветеранов? | Ассоциации | Ответственность министра занятости и социальной политики | Неправительственные: Союз ветеранов вооруженных сил | Министерский отдел по делам ветеранов | Нет специализированного министерства по делам ветеранов; вопросами ветеранов занимаются различные министерства | Ассоциации; отдел Министерства обороны | Министерство труда, занятости и социальной политики | Специальный отдел Министерства обороны |
| Существуют ли специальные льготы для ветеранов? | Нет | Пособие для инвалидов войны; семейное пособие по инвалидности; пособие по инвалидности; материальное пособие по уходу; ортопедическое пособие; охрана здоровья | Взаимная поддержка для членов и некоторые средства для добровольческой деятельности | Пенсии, пособия для инвалидов и дополнительные пособия для отдельных категорий | Медикаменты (75% стоимости оплачивается из государственного бюджета); бесплатное пользование транспортом в районе проживания; преимущественное пользование услугами социального попечительства, размещение в домах для почетных граждан; допуск в государственные и военные столовые; льготный тариф на медицинское обслуживание | Бесплатный проезд; жилищные льготы; освобождение от уплаты налогов; бесплатное медицинское обслуживание | Специальная социальная защита в соответствии с законом | Награда ветерана войны; специальное медицинское обслуживание; бесплатное пользование общественным транспортом |

443 Источники: парламент Албании; парламент Боснии и Герцеговины; парламент Болгарии; бывшая югославская Республика Македония (в сотрудничестве с Союзом ветеранов Македонии); датский Департамент по делам военнотрудовых; Министерство обороны Германии; парламент Румынии; парламент Сербии; Испания: Союз ветеранов вооруженных сил.

В Канаде ветераном является любой бывший военнослужащий вооруженных сил Канады, с честью уволенный с военной службы и выполнивший все требования к военной профессии, установленные Департаментом национальной обороны.

Общим для этих трех стран является то, что у них принято более широкое определение понятия «ветеран»: ветераном считается каждый, кто служил в армии. Однако ветераны должны отвечать определенным требованиям (например, инвалидность, заболевание или прохождение службы в военное время или в обстановке, близкой к военной), для того чтобы иметь право на специальные льготы.

Бывшие военнослужащие, участвовавшие в боевых действиях

В другую группу государств входят страны, где только те военнослужащие, которые участвовали в военных действиях или служили в обстановке, близкой к военной (например, в ходе миротворческих операций), называются ветеранами. Этот подход используется в Нидерландах с 1990 г., где к ветеранам причисляются солдаты, воевавшие во вторую мировую войну, в Индонезии (1945-1950 гг.), Новой Гвинее (1945-1962 гг.) и участвовавшие в миротворческих операциях (начиная с операции ООН по поддержанию мира в Корее в 1950-1953 гг.) вплоть до операции в Афганистане 2006 г.⁴⁴⁴ Во вторую группу государств также входит Бельгия, где все бывшие военнослужащие считаются ветеранами, если они участвовали в военных действиях, например, в ходе первой и второй мировых войн, Корейской войны или военных действий в Конго, а также в операциях по поддержанию мира⁴⁴⁵.

К этой же группе относится Российская Федерация, о чем свидетельствует принятое определение ветеранов в ее законе о ветеранах от 1995 года⁴⁴⁶. Под юридическое определение понятия «ветеран» попадают на настоящий момент около 1 миллиона участников и инвалидов Великой Отечественной войны; 9,5 миллионов «тружеников тыла военных лет» (лица, работавшие в тылу во время Великой Отечественной войны); более 200 000 переживших блокаду Ленинграда; 19,4 миллиона ветеранов труда; более 1,4 миллиона ветеранов боевых действий; 300 000 ветеранов вооруженных сил; 22 000 ветеранов подразделений особого риска⁴⁴⁷. Эта система групп ветеранов свидетельствует о важном месте, которое ветераны войны занимают в российском обществе. Значение ветеранов еще более подчеркивается существованием парламентского комитета по делам ветеранов⁴⁴⁸. К тому же вышеприведенный список представляет иерархическую лестницу ветеранов, при чем различные группы ветеранов имеют право на различные льготы и формы чествования⁴⁴⁹. Наибольшими льготами пользуются солдаты, воевавшие в Великую Отечественную войну. Их льготы включают: гарантированное трудоустройство и образование, а также

444 В 2000 г. нидерландское Министерство обороны опубликовало руководящие принципы политики в отношении предоставления помощи ветеранам. Оригинальное название документа: «Zorg voor veteranen in samenhang: Hoofdlijnen van het veteranenbeleid» [Обеспечение ветеранов в общем контексте: Руководящие принципы политики в отношении ветеранов], Гаага, 2000 г.

445 См. веб-сайт бельгийского Национального института инвалидов войны, ветеранов и жертв войны: <<http://www.niooo.be/PAGES/wie.html>>.

446 Закон «О ветеранах» от 1995 г. имеется в наличии на: <http://www.consultant.ru/popular/veteran/31_1.html#p30>.

447 См. Отчет о работе аппарата Комитета Государственной Думы по делам ветеранов за 2005 год, в наличии на: <<http://www.duma.gov.ru/veteran/otshet/2005.htm>>.

448 Комитет Государственной Думы по делам ветеранов создан в июле 2003 г., см.: <<http://www.duma.gov.ru/veteran>>.

449 Информация предоставлена к.н. Наталией Даниловой, ст. преподавателем Санкт-Петербургского университета и научным сотрудником Бристольского университета (Соединенное Королевство).

жилищные, налоговые льготы, льготы по медицинскому обслуживанию и пользованию общественным транспортом⁴⁵⁰.

Количество оставшихся в живых ветеранов второй мировой войны сократилось за прошедшие годы, тогда как количество участвовавших в военных миссиях за границей растет. Государства все больше и больше начинают признавать, что эта группа новых ветеранов и их семьи также нуждаются в заботе. В Румынии, например, с 2006 года военнослужащие, участвовавшие в военных миссиях за границей или антитеррористических миссиях в Румынии на протяжении как минимум четырех месяцев (непрерывно или в совокупности), включая воздушные патрули и военно-морские операции, получают почетное звание ветерана войны, а гражданские лица, отвечающие тем же критериям, – звание ветерана. В случае инвалидности звание военного или гражданского ветерана присваивается независимо от продолжительности участия в конкретной миссии. Инвалиды войны или гражданской службы имеют право на продолжение службы в Министерстве обороны⁴⁵¹.

Только солдаты, участвовавшие в первой и второй мировых войнах

Третья группа объединяет страны, где только солдаты, служившие в действующей армии во время первой и второй мировых войн, имеют статус ветеранов. Такова ситуация, например, в бывшей югославской Республике Македонии (которая причисляет к ветеранам также тех, кто сражался в рядах Демократической армии Греции с 1945 г. по 1949 г.), в Албании и Болгарии.

Официально ветеранов нет

В четвертую группу входят страны, где официально нет ветеранов. Примерами являются Дания и Германия, где бывшие солдаты не имеют юридического статуса ветеранов. Что касается Германии, здесь принята официальная политика отказа от продолжения традиций немецких вооруженных сил, которые существовали до 1945 года. Это не означает, что те, кто воевал в течение обеих мировых войн или участвовал в операциях по поддержанию мира, не получают никакой поддержки. Помощь предусматривается общим законодательством и предоставляется частными фондами. Например, участникам второй мировой войны необходима была помощь до того, как в 1955 г. были созданы вооруженные силы Германии. В период между 1945 и 1955 гг. не существовало военного ведомства, которое могло бы взять на себя заботу о них. Одна из первых мер социальной политики Германии, принятых после второй мировой войны, была направлена на оказание помощи жертвам, в том числе гражданским лицам, солдатам и их семьям. В отношении медицинского обслуживания, бывшие военнослужащие Германии не пользуются услугами военной системы здравоохранения. К ним относятся, как ко всем бывшим государственным гражданским служащим: государство оплачивает 70% стоимости медицинских услуг; 30% покрывают либо сами бывшие военнослужащие, либо частная медицинская страховая компания. Интересы ветеранов-инвалидов защищают частные ассоциации или частные, чаще всего региональные, фонды (например, Социальная ассоциация Германии). Такая политика проводится со времени основания Федеративной Республики Германии в 1949 г.⁴⁵²

450 Наталия Данилова, «Social policy for veterans: conceptualisation and the case study of Russia» [Социальная политика в отношении ветеранов: концептуальная разработка и исследование ситуации в России], изложение проблемы исследования, Бристольский университет, 2006 г.

451 Данная информация содержится в правительственном постановлении № 82 от 25 октября 2006 г. о признании заслуг военнослужащих, участвующих в военных миссиях.

452 Информация предоставлена представителями вооруженных сил Германии, ноябрь 2006 г.

Ветераны в постконфликтных государствах

Государства-участники ОБСЕ, расположенные в западной части Балкан, пережили в 90-е годы XX века конфликты и гражданские войны, которые оказали влияние на статус ветеранов (в дополнение к ветеранам первой и второй мировых войн). В Боснии и Герцеговине, например, каждое из трех военных формирований, которые участвовали в гражданской войне, имеет своих ветеранов. Каждое из них применяет свои правила в отношении статуса ветеранов. В Боснии и Герцеговине нет ведомства, занимающегося вопросами ветеранов, но каждое образование имеет свои организации ветеранов⁴⁵³. В Сербии права ветеранов гарантированы конституцией. Меры по обеспечению этих прав финансируются из государственного бюджета и регулируются несколькими законами: законом Федеративной Республики Югославии об основных правах ветеранов, инвалидов войны и членов семей павших ветеранов (действующим до сих пор) и законом от 1998 года о правах ветеранов, инвалидов войны и членов семей павших ветеранов. В настоящее время Сербия сводит эти два закона в один закон о защите ветеранов и инвалидов войны (вынесенный на обсуждение Национальной ассамблеи). В соответствии с вышеупомянутым законом от 1998 года, ветераном является любой гражданин Югославии, участвовавший в первой или второй мировых войнах (в антифашистском движении), а также в военных действиях после 1990 г. По оценкам, к этой последней категории относится около 400 000 ветеранов. В законе от 1998 года также указывается, что военнослужащие, ставшие нетрудоспособными в результате военных действий или в мирное время (в том числе состоящие в настоящее время на службе), пользуются специальной защитой. Согласно закону об операциях по поддержанию мира, в случае ранения, заболевания или смерти военнослужащего выплачивается компенсация в соответствии с правилами международных организаций, возглавляющих данную операцию⁴⁵⁴.

4. Меры политики

Кто получает помощь?

В государствах приняты различные подходы к определению льгот, которыми пользуются ветераны. Во многих государствах-участниках ОБСЕ различные категории ветеранов получают разные виды помощи в зависимости, среди прочего, от рода конфликта (например, ветераны второй мировой войны по сравнению с ветеранами недавних конфликтов) и от того, лишились ли они трудоспособности в ходе своей службы в армии или нет.

Например, в Канаде выработан подход, основанный на потребностях. В зависимости от конкретных потребностей ветерана и при соблюдении определенных условий он может иметь право на различные услуги, в том числе реабилитацию, финансовую помощь, помощь в трудоустройстве и пособия по инвалидности⁴⁵⁵.

В Румынии и в России, с другой стороны, ветераны второй мировой войны пользуются льготами, отличными от льгот, полагающихся ветеранам недавних конфликтов. В Румынии ветераны второй мировой войны и члены их семей имеют право на определенный вид бесплатного проезда по железной дороге внутри страны, бесплатное пользование городским общественным транспортом, освобождение от уплаты налогов, жилищные льготы (приоритетное получение сдаваемого в наем

453 Информация предоставлена сотрудниками парламентского комитета по обороне Боснии и Герцеговины.

454 Информация предоставлена сотрудниками комитета по обороне парламента Сербии.

455 «The New Veterans Charter: For CF Veterans and their Families» [Новый устав для ветеранов: для ветеранов канадских вооруженных сил и членов их семей], Департамент по делам ветеранов, Оттава, 2006 г., в наличии на: <<http://www.vac-acc.gc.ca/clients/sub.cfm?source=Forces/nvc>>.

жилья) и бесплатное медицинское обслуживание, в том числе бесплатные путевки в санатории⁴⁵⁶. Главное преимущество, которым пользуются в Румынии ветераны недавних конфликтов, – право продолжать службу в вооруженных силах в случае ранения или инвалидности.

Бездомные люди составляют особо уязвимую группу ветеранов, нуждающуюся в дополнительной защите. Как систематические исследования, так и сообщения газет показывают, что доля ветеранов обычно особенно высока среди населения, не имеющего жилья. Так например, по оценкам Департамента по делам ветеранов США, 2 миллиона ветеранов не имеют крова над головой в любую данную ночь и, возможно, вдвое больше сталкиваются с этой проблемой в течение любого данного года. Многие другие ветераны считаются почти бездомными или входящими в группу риска в этом отношении по причине бедности, отсутствия поддержки со стороны семьи и друзей, а также плохих жилищных условий в дешевых гостиницах или перенаселенных или некачественных домах⁴⁵⁷. В рамке 18.2 приведен пример того, как в Соединенных Штатах Америки решаются проблемы бездомных ветеранов.

Рамка 18.2

Соединенные Штаты Америки: работа с бездомными ветеранами⁴⁵⁸

Департамент по делам ветеранов (ДВ) «реализует широкий спектр специальных программ и инициатив, разработанных с конкретной целью оказания помощи бездомным ветеранам в возвращении к как можно более экономически самостоятельной и независимой жизни. Фактически ДВ является единственным федеральным органом, который предоставляет существенную практическую помощь непосредственно бездомным людям. Хотя основные программы ДВ по работе с бездомными ограничиваются ветеранами и их иждивенцами, они представляют собой наиболее развитую в стране комплексную систему воздействия и помощи, направленных на бездомных.

Специальные программы ДВ по воздействию на бездомных ветеранов расширились и получили развитие со времени их введения в 1987 г. Целью программ является предоставление комплекса услуг, включающих:

- активный охват ветеранов, живущих на улице и в приютах, которые иначе не обратились бы за помощью;
- клиническое обследование и направление на лечение физических или психических заболеваний, включая злоупотребление алкоголем или наркотиками;
- долгосрочная помощь и наблюдение в переходный период, индивидуальная опека, реабилитация;
- помощь в трудоустройстве и увязывание с доступными выплатами и пособиями;
- субсидированное постоянное жилье».

Кто предоставляет помощь и льготы ветеранам?

Что касается обеспечения заботы о ветеранах, государства выработали различные модели и стратегии по охвату ветеранов⁴⁵⁹.

456 Информация предоставлена сотрудниками парламентских комитетов по обороне Румынии и России.

457 Ричард Тесслер, Роберт Роузенхек и Гейл Геймач, «Homeless Veterans of the All-Volunteer Force: A Social Selection Perspective» [Бездомные ветераны и профессиональная армия: перспектива социального отбора], «Armed Forces & Society» [Вооруженные силы и общество], том 29, № 4, лето 2003 г., сс. 509-524; «Homeless Veterans» [Бездомные ветераны], Департамент США по делам ветеранов, <<http://www1.va.gov/homeless>>; Дэндекер и др., указ. соч., примечание 432, сс. 166-167.

458 «Homeless Veterans», там же.

459 Вертс, указ. соч., примечание 442, сс. 245-253.

Во-первых, в некоторых государствах, особенно в понесших большие потери в первой и второй мировых войнах, существуют специальные министерства, занимающиеся вопросами ветеранов, такие как канадский Департамент по делам ветеранов и Департамент США по делам ветеранов⁴⁶⁰. ДВ является вторым по величине департаментом в правительстве США, со штатом в 250 000 сотрудников и бюджетом на 2008 г. примерно в 86,7 миллиарда долларов⁴⁶¹. ДВ уделяет основное внимание трем сферам: управление льготами для ветеранов, управление системой здравоохранения для ветеранов и управление национальными кладбищами.

В другой группе государств ответственность за предоставление помощи ветеранам разделена между министерством обороны и другими министерствами, тогда как специальные институты, фонды или организации занимаются осуществлением политики в отношении ветеранов. Так обстоят дела, например, в Нидерландах и Соединенном Королевстве. Специальный Институт ветеранов – организация, через которую Министерство обороны сотрудничает с одной из ведущих ассоциаций ветеранов, существует в Нидерландах с 2000 года. Цель Института ветеранов состоит в содействии общественному признанию и продвижении поддержки голландских ветеранов и членов их семей. Наряду с медицинскими и юридическими консультациями Институт ветеранов предоставляет помощь профессиональных социальных работников и различные формы программ по реабилитации для определенных целевых групп. В Соединенном Королевстве Министерством обороны создано Управление по делам военнослужащих и ветеранов, целью которого является улучшение «служб обеспечения культурно-бытовых потребностей, пенсионного обеспечения, социального обеспечения и служб поддержки личного состава вооруженных сил и ветеранов». В случае Соединенного Королевства управление по вопросам военнослужащих и управление по делам ветеранов были объединены в один орган, что обеспечило проведение комплексной кадровой политики в отношении нынешних и бывших членов личного состава вооруженных сил⁴⁶².

Еще одним интересным примером является Франция. Во Франции вопросами политики в отношении ветеранов занимаются два института, созданные в рамках Министерства обороны и курируемые заместителем министра по делам ветеранов. Во-первых, зам. министра является председателем правления Национального бюро по делам ветеранов (ONAC). ONAC является независимым государственным учреждением, созданным под эгидой Министерства обороны, отвечающим за защиту материальных и моральных интересов ветеранов и жертв войны. В дополнение к центральному офису ONAC имеет 100 децентрализованных подразделений во всех департаментах Франции. В обязанности этих подразделений входит выдача ветеранских удостоверений и выплата пособий, предоставление специальных социальных услуг ветеранам, ознакомление широкой общественности с исторической информацией о ветеранах, предоставление других специальных услуг, а также поддержание связей между ветеранами и местными органами управления. Кроме того, ONAC содержит дома для пенсионеров и образовательные учреждения, которые занимаются вопросами социальной реинтеграции ветеранов⁴⁶³. Хотя ONAC находится в ведении Министерства обороны, оно имеет отдельный бюджет⁴⁶⁴. Во-

460 Департамент по делам ветеранов Канады, см. на: <<http://www.vac-acc.gc.ca/general>>; Департамент США по делам ветеранов, см. на: <<http://www.va.gov>>.

461 См.: <<http://www.va.gov/budget/summary/index.htm>>.

462 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте Управления по делам военнослужащих и ветеранов: <http://www.veterans-uk.info/about_us/about_us.html>.

463 См.: <<http://onac62.chez-alice.fr/onac/onac.htm>>.

464 Декрет № 2004/524 от 10 июня 2004 г. об учреждении комитета по наблюдению за здоровьем ветеранов (Observatoire de la santé des vétérans), в наличии на: <<http://www.admi.net/jo/20040612/DEFD0400560D.html>>.

вторых, военные действия в районе Персидского залива в 1990-91 гг. показали необходимость в медицинской помощи для так называемых «новых» ветеранов (военнослужащие, состоящие на действительной военной службе и участвующие в иных операциях, нежели боевые действия, например, в операциях ООН по поддержанию мира). В этой связи во Франции создан комитет по наблюдению за здоровьем ветеранов (см. рамку 18.3).

Рамка 18.3

Франция: Комитет по наблюдению за здоровьем ветеранов⁴⁶⁵

Французский комитет по наблюдению за здоровьем ветеранов отвечает за координацию действий и мер, направленных на улучшение медицинской помощи, предоставляемой нынешним и бывшим военнослужащим. Он является подразделением управления статусов, пенсий и социальной реинтеграции, подчиненного генеральному секретарю по административным вопросам Министерства обороны.

Комитет по наблюдению за здоровьем ветеранов выполняет четыре задачи: (1) сбор и систематизация информации о профессиональных факторах риска для военнослужащих с целью выявления возможных моделей; (2) содействие в сборе информации о служебных карьерах военнослужащих, а также участие в координировании сети гражданских и военных организаций, предоставляющих помощь; (3) обеспечение предоставления медицинской помощи, в особенности в сфере новых патологий, и инициирование соответствующих эпидемиологических наблюдений; (4) предоставление соответствующих научных консультаций, без дублирования обязанностей ведомственных управлений, занимающихся вопросами пенсий для ветеранов и инвалидов войны.

В третьей группе государств, к которой относятся, например, Норвегия и Финляндия, помощь ветеранам полностью возлагается на общее (не военное) ведомство, занимающееся вопросами социального обеспечения и здравоохранения. В этих странах нет специальной или исключительной помощи ветеранам, их интересы и нужды учитываются в общей системе социальной и медицинской помощи. В этой группе государств часто существуют частные ассоциации ветеранов, которые представляют интересы ветеранов, например, Союз ветеранов вооруженных сил в Испании, который предоставляет членам поддержку и определенную финансовую помощь для добровольческой деятельности.

Ветеранские ассоциации и бесприбыльные частные организации существуют во многих странах региона ОБСЕ. Всемирная федерация ветеранов войны (ВФВВ) – международная неправительственная организация – объединяет 164 ассоциации ветеранов в 84 странах по всему миру. ВФВВ объединяет ветеранов и жертв различных военных конфликтов, имевших место после окончания второй мировой войны, в том числе ветеранов операций по поддержанию мира⁴⁶⁶. На своей 24-й Генеральной ассамблее, состоявшейся в декабре 2003 г. в Йоханнесбурге, ВФВВ приняла Декларацию прав ветеранов и жертв войны (см. рамку 18.4).

⁴⁶⁵ Там же.

⁴⁶⁶ См. веб-сайт Всемирной федерации ветеранов войны: <<http://perso.orange.fr/fmac/english/default.htm>>.

Рамка 18.4

Ст. 6 Декларации о правах ветеранов и жертв войны⁴⁶⁷

Всемирная федерация ветеранов войны

...

6. Призывает государства-члены ООН предпринять срочные меры, направленные на:

- совершенствование и приведение в соответствие с требованиями современности законодательства, относящегося к ветеранам и жертвам войны;
- обеспечение социальной защиты, медицинской помощи и других соответствующих льгот и пособий;
- облегчение тяжелых психо-социальных последствий войны и содействие социальной интеграции ветеранов и жертв войны;
- предоставление надлежащей помощи бывшим участникам операций по поддержанию мира и других подобных операций, до начала, во время и после окончания миссии.

Интересным примером сети поддержки ветеранов является принятая в Дании практика. Дания разработала то, что там называется «партнерской моделью», в которой правительство, военные ассоциации и ветеранские организации в тесном сотрудничестве занимаются предоставлением поддержки и помощи ветеранам. В соответствии с партнерской моделью, три вышеперечисленных субъекта представлены в координационной группе под председательством директора службы по делам личного состава Министерства обороны. Кроме того, военные и ветеранские организации направляют в координационную группу своих представителей. Эта группа координирует осуществляемую тремя субъектами деятельность, которая включает, среди прочего, поддержку семей военнослужащих и «горячую линию», обеспечиваемые ветеранскими организациями, медицинскую и социальную помощь, предоставляемую правительством, и специализированную поддержку для военнослужащих, состоящих или состоявших на службе в вооруженных силах, предоставляемую военными ассоциациями. Кстати, ЕВРОМИЛ (Европейская ассоциация военных организаций) рекомендовала партнерскую модель всем своим странам-членам⁴⁶⁸.

Какие виды привилегий?

Можно выделить три вида привилегий и мер по поддержке ветеранов. Во-первых, они заключаются в материальной и финансовой поддержке ветеранов, как например, пенсии по инвалидности, бесплатное или льготное пользование общественным транспортом, медицинскими услугами и т.п. Вторая группа привилегий направлена на решение нематериальных проблем ветеранов. Сюда входит психологическая помощь, социальная работа и консультации. Это очень важная сфера, так как многие ветераны в течение службы в зоне конфликтов подвержены риску посттравматического стресса (ПТС). ПТС – это обусловленное стрессом заболевание, сопровождающееся различными симптомами, такими как злоупотребление алкоголем и наркотиками и депрессия. ПТС не новое заболевание; оно диагностировалось у ветеранов армий, участвовавших в войнах и конфликтах, уже давно. ПТС не только требует лечения непосредственно после возвращения военнослужащих из зоны базирования, необходима также его профилактика до и во время их нахождения в зоне

⁴⁶⁷ Декларация прав ветеранов и жертв войны.

⁴⁶⁸ «Social Protection and Problems related to Veterans («New Veterans») from International Peace Support Missions» [Социальная защита и проблемы ветеранов («новых ветеранов») международных миссий по поддержанию мира], отчет ЕВРОМИЛ, 29 октября 2005 г., в наличии на: <<http://www.afmp.nl/documenten/euromil/addon-newveterans.pdf>>.

боевых действий. В рамке 18.5 приведен обзор рекомендаций по систематической профилактике и лечению ПТС, выработанных канадским омбудсменом национальной обороны и вооруженных сил.

Рамка 18.5

Систематический уход за членами личного состава вооруженных сил, страдающими ПТС: рекомендации омбудсмена национальной обороны и вооруженных сил Канады⁴⁶⁹

В качестве реакции на жалобу члена личного состава канадских вооруженных сил, страдающего ПТС, канадский омбудсмен провел тщательное исследование путей улучшения систематического лечения и профилактики ПТС в вооруженных силах Канады. В этом отношении омбудсменом выработана 31 рекомендация. Некоторые из них приведены ниже и могут быть полезны для государств, разрабатывающих или пересматривающих свой подход к проблеме ПТС, которым страдают нынешние и бывшие члены личного состава вооруженных сил.

Омбудсмен рекомендовал:

1. Канадским вооруженным силам составить базу учета, в которой с точностью отражалось бы количество членов личного состава канадских вооруженных сил, включая военнослужащих как регулярных войск, так и сил резерва, страдающих вызванными стрессом нарушениями.
2. Канадским вооруженным силам составить базу данных о самоубийствах среди нынешних и бывших членов личного состава.
3. Канадским вооруженным силам провести независимое и конфиденциальное освидетельствование психического здоровья бывших членов личного состава, а также регулярного и резервного формирований.
...
7. Включить в учебные программы всех учреждений по общеобразовательной и боевой подготовке вооруженных сил Канады конкретные и подробные задачи обучения, связанные с ПТС. ...
8. Поручить подразделениям канадских вооруженных сил предоставлять постоянное непрерывное обучение по теме ПТС всем членам личного состава через равные промежутки времени в дополнение к любому обучению, связанному с переброской в зону военных действий. ...
11. Канадским вооруженным силам вовлекать нынешних или бывших членов личного состава, имеющих опыт ПТС, во все учебно-образовательные мероприятия, относящиеся к ПТС. ...
19. Канадским вооруженным силам проверять и оценивать эффективность поддержки (и связанные с ней процедуры) военнослужащих сил резерва и усиления до и после размещения в зоне боевых действий.
...
27. Канадским вооруженным силам принять меры по борьбе со стрессом и переутомлением, вызванными недостатком ресурсов и периодами высокой нагрузки, среди медицинского персонала канадских вооруженных сил.
28. Канадским вооруженным силам принять меры по совершенствованию программ поддержки семей военнослужащих, страдающих ПТС, во всех воинских единицах и местах дислоцирования. ...
30. Канадским вооруженным силам провести комплексный обзор правил, обеспечивающих конфиденциальность медицинской информации. В ближайшей перспективе необходимо быстро и гласно бороться с нарушениями конфиденциальности, для того чтобы восстановить доверие к приверженности вооруженных сил сохранению конфиденциальности личных данных.
31. Канадским вооруженным силам ввести должность координатора по проблемам ПТС, подчиненного непосредственно начальнику штаба обороны и ответственного за координацию вопросов, относящихся к ПТС, в масштабе всех вооруженных сил Канады.

469 Доклад министру обороны, представленный омбудсменом национальной обороны и канадских вооруженных сил Андре Мареном, «Special Report: Systematic Treatment of CF Members with PTSD» [Специальный доклад: систематический уход за членами личного состава канадских вооруженных сил, страдающими ПТС], Оттава, 2001 г., в наличии на: <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/pts-ssp/doc/pts-ssp-eng.pdf>>.

Меры третьего типа направлены на прославление и поддержку общественного признания жертв, которые принесли ветераны; к ним относятся такие меры, как содержание в порядке кладбищ и организация/поддержка национальных дней чествования ветеранов. Специальные дни ветеранов, общественные мероприятия и памятники имеют особенно важное значение для воспитания уважения в обществе в отношении принесенных ветеранами жертв. Национальные дни чествования ветеранов организуются, например, в бывшей югославской Республике Македонии (11 октября), Боснии и Герцеговине (4 июля), Болгарии (6 мая), Румынии (9 мая), Нидерландах (29 июня) и Албании (29 ноября).

Переход от военной жизни к гражданской

К последнему типу привилегий относятся меры по облегчению перехода от военной жизни к гражданской, включая оказание поддержки в области общеобразовательного и специального обучения. Как указывалось выше, эффективный переход от военной к гражданской жизни имеет важное значение для общества в целом (так как это сокращает безработицу), вооруженных сил (способствует поддержанию репутации хорошего работодателя) и, без сомнения, самих бывших военнослужащих. Поэтому, если не все, то большинство государств-участников ОБСЕ проводят политику по поддержке перехода от военной жизни к гражданской.

Интересным примером является Бельгия. В целях повышения гибкости политики управления кадрами и снижения среднего возраста военнослужащих бельгийскими вооруженными силами введена концепция карьеры «смешанного типа».

Рамка 18.6

Содействие переходу от военной жизни к гражданской: Концепция карьеры смешанного типа в вооруженных силах Бельгии⁴⁷⁰

Бельгийские вооруженные силы приступили к изменению своей политики в отношении военных карьер и ввели концепцию карьеры «смешанного типа». Цель этой новой политики заключается в повышении приспособляемости кадров и создании для военнослужащих новых возможностей по реализации перехода к гражданской жизни. Основными элементами политики являются:

- (1) Концепция применима ко всем военнослужащим, начинающим военную карьеру.
- (2) Военнослужащие набираются на определенный срок и начинают свою карьеру в оперативном подразделении. По окончании этого начального периода, военнослужащие могут выбирать из следующих вариантов: (а) продолжить службу в военных оперативных подразделениях; (б) перейти на службу в Министерстве обороны в качестве гражданского служащего; (с) перейти на гражданскую службу вне Министерства обороны, например, в государственном или частном секторе.
- (3) Определение «военный» означает, что только лица, занятые в оперативных подразделениях и службах, называются военнослужащими. Каждый военнослужащий (военнослужащая) будут постоянно оцениваться относительно того, соответствуют ли они требованиям к продолжению несения военной службы.
- (4) Лица, занимающие гражданские должности в вооруженных силах, работают во вспомогательных службах.
- (5) Вооруженные силы будут предоставлять консультации для тех, кто желает перейти на работу в гражданских учреждениях.

Концепция карьеры «смешанного типа» была введена в 2005 г. В целях реализации концепции вооруженные силы начали переговоры с военными и гражданскими профессиональными союзами, а также представителями других правительственных служб и частного сектора.

470 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 87.

Данные меры не обязательно должны приниматься правительством или вооруженными силами; весьма эффективными могут быть также частные инициативы, как следует из примера в рамке 18.7.

Рамка 18.7

Поддержка переквалификации и самостоятельной предпринимательской деятельности бывших государственных служащих и военнослужащих: пример Института открытого общества (Грузия)⁴⁷¹

В 2006 году Институт открытого общества в тесном сотрудничестве с Программой государственного управления реализовал совместный экспериментальный проект под названием «Поддержка переквалификации и самостоятельной предпринимательской деятельности бывших государственных служащих, включая военнослужащих».

В ходе этой программы были отобраны 100 человек, потерявших работу в результате сокращения правительством Грузии штата государственных служб, в число которых вошли государственные должностные лица, полицейские, сотрудники органов безопасности и военнослужащие. Пятьдесят из них прошли курс обучения в грузинском институте профессиональной подготовки «Европейская школа менеджмента» о том, как открыть собственный бизнес. По окончании курса им была предоставлена возможность составить собственный бизнес-план. В целом в Институт открытого общества были представлены 10 бизнес-планов, из которых были отобраны четыре лучших, получившие в последствии финансирование от партнерских банков.

Остальные пятьдесят человек приняли участие в четырехмесячной программе обучения на тему о неправительственных организациях (НПО) и о том, как создать НПО. Обучение этой группы проводил Центр переподготовки и консультирования. Программа курса охватывала следующие вопросы: учреждение и управление НПО, планирование и разработка, управление и мониторинг проектов. Затем Институт открытого общества объявил закрытый конкурс для слушателей курса. Из 16 представленных проектов 4 получили стипендии.

30% участников были бывшими военнослужащими или полицейскими. Большинство из них после окончания обучения нашли работу в частном или неправительственном секторе.

В закрытом конкурсе приняли участие двенадцать бывших сотрудников правоохранительных органов, в том числе трое из Министерства обороны. Два участника проекта, получившие стипендии, являются бывшими сотрудниками правоохранительных органов, один – Министерства обороны и один – Министерства внутренних дел.

Социальная реинтеграция военнослужащих имеет особенно важное значение в государствах, которые были вовлечены в военные или гражданские конфликты. Успешная интеграция бывших военных помогает стабилизировать постконфликтное положение, в котором огромное количество солдат оказываются лишними. Например, в бывших югославских республиках, принимавших участие в гражданской войне в 1990-х гг., при помощи международных организаций начато осуществление специальных программ по демобилизации и переподготовке, таких как проект по трудоустройству и переподготовке демобилизованных военнослужащих «PRISMA», который осуществлялся в свое время в Сербии и Черногории⁴⁷², или программы, проводимые Всемирным банком и Международной организацией по миграции в Боснии и Герцеговине. В сотрудничестве с ДКВС Международный центр

471 Институт открытого общества Грузии, январь 2007 г.

472 Тобиас Пиц и Марк Ремильярд, «Demobilization and Retraining for the Future: The Armed Forces in Serbia and Montenegro» [Демобилизация и переподготовка: взгляд в будущее. Вооруженные силы Сербии и Черногории], Международный центр по конверсии в Бонне и Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, сводка № 31, Бонн/Женева, 2005 г., в наличии на: <<http://www.bicc.de/publications/briefs/brief31/brief31.pdf>>.

по конверсии в Бонне составил на основании опыта, приобретенного в ходе реализации программ по постконфликтному восстановлению в Боснии и Герцеговине, рекомендации по надлежащей демобилизации и переподготовке ветеранов войны (см. рамку 18.8)⁴⁷³.

Рамка 18.8

Рекомендации по реинтеграции ветеранов войны: уроки, усвоенные на примере Боснии и Герцеговины⁴⁷⁴

Всемирный банк и МОМ содействовали осуществлению трех крупных проектов по реинтеграции солдат, участвовавших в гражданской войне в Боснии и Герцеговине в 1990-х годах. На основании опыта этих программ и при поддержке ДКВС Международный центр по конверсии в Бонне составил рекомендации по реинтеграции ветеранов войны.

- Реформа сферы безопасности: Успешное сокращение вооруженных сил возможно лишь при одновременном проведении последовательной реструктуризации вооруженных сил, подкрепленной более общими социально-экономическими программами.
- Сроки: Раннее и радикальное увольнение солдат вслед за прекращением военных действий предпочтительнее, нежели постепенное сокращение. В противном случае сохраняется опасность для общества, и солдаты могут восприниматься как угроза другими странами и сторонами.
- Информация: Перед увольнением солдаты должны получить достоверную информацию о причитающихся им льготах, а также о переподготовке, возможностях для открытия своего дела и службах трудоустройства.
- Комплексная оценка затрат: Вместо того чтобы фокусировать внимание на непосредственных затратах, связанных с предоставлением льгот, при оценке мер по реинтеграции ветеранов войны следует принимать в расчет общие социально-экономические затраты.
- Подход, основанный на потребностях: Особое внимание следует уделить особенно незащищенным группам ветеранов: инвалидам, женщинам-солдатам, а также членам семьи. Крайне необходимо заниматься лечением лиц, страдающих психическими расстройствами, вызванными участием в войне, например, посттравматическим стрессовым расстройством.
- Устойчивость: Главная цель международных проектов и помощи должна заключаться в создании устойчивых национальных структур, которые могут обеспечить трудоустройство бывших военнослужащих.

5. Примеры передового опыта и рекомендации

- Основы политики в отношении ветеранов должны регулироваться законом в соответствии с международными обязательствами, в частности, обязательствами ОБСЕ, принятыми на встречах на высшем уровне в Хельсинки (1975 г.) и Вене (1989 г.).
- Политика в отношении ветеранов должна основываться на: (1) официальном и общественном признании ветеранов; (2) эффективном взаимодействии между ветеранами и органами, предоставляющими помощь; (3) эффективной помощи, соответствующей нуждам и потребностям ветеранов.
- Меры политики в отношении ветеранов и/или предоставляющие помощь ветеранам органы не должны их дискриминировать по какому бы то ни было

473 Андреас Хайнеманн-Грюдер и Тобиас Пиц совместно с Шей Даффи, «Turning Soldiers into a Work Force: Demobilization and Reintegration in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina» [Как превратить солдат в рабочую силу: демобилизация и реинтеграция в Боснии и Герцеговине после Дейтона], Международный центр по конверсии в Бонне и Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, сводка № 27, Бонн/Женева, 2003 г., в наличии на: <<http://www.bicc.de/publications/briefs/brief27/brief27.pdf>>.

474 Там же, сс. 5 и 36.

признаку, как-то пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

- В понятие «ветеран» должны быть включены все бывшие военнослужащие, принимавшие участие в военных действиях или проходившие службу в обстановке, близкой к военной.
- Ветераны должны иметь возможность обращаться со своими пожеланиями, требованиями и вопросами в один контактный пункт, для того чтобы избежать непонимания и дублирования.
- Ветеранам, принадлежащим к особенно незащищенным группам населения, например, бездомным и находящимся в местах лишения свободы лицам, должно уделяться особое внимание. Особое внимание требуется также в отношении насилия в семье и подверженности риску совершения самоубийства.
- Ветеранский «пакет» льгот и услуг может включать программы по реабилитации; финансовые выплаты; медицинское обслуживание/страхование; помощь в трудоустройстве (включая преимущественное право назначения на должности в государственных службах); пособия по инвалидности, а также иные льготы и выплаты в случае смерти; надбавку на приобретение одежды; финансовые консультации.
- Оборонные ведомства должны согласовывать свою политику в отношении ветеранов, прежде всего, с ветеранскими организациями/ассоциациями, а также с другими министерствами и местными органами власти. Согласовывать следует разработку, реализацию и оценку мер политики в отношении ветеранов.

Раздел VI

Глава 19

Просвещение в области прав человека

В этой главе обсуждаются различные методы привития военнослужащим знаний о правах человека и основных свободах и уважения к правам и свободам своих сослуживцев. Обучение играет важную роль в обеспечении уважения и защиты прав человека военнослужащими, как по отношению к гражданским лицам, так и внутри самих вооруженных сил. На первичном уровне обучение в области прав человека может помочь идентифицировать модели поведения, которых следует избегать, а также быть еще более полезным в смысле укрепления гражданского воспитания военнослужащих. Обучение важно как для новобранцев, так и для тех, кто находится на более продвинутой стадии своей военной карьеры. Ведь офицеры несут особую ответственность за создание атмосферы уважения прав человека. Наряду с включением темы прав человека в официальные программы подготовки новобранцев и офицеров, в настоящей главе рассматриваются другие средства утверждения важности прав человека, такие как профессиональные кодексы поведения, а также роль военных учебных заведений в этой важной миссии.

1. Значение обучения в области прав человека

Обучение является важной частью призыва на военную службу и подготовки военнослужащих. Наряду с передачей технической информации и развитием военных навыков, оно предоставляет возможность для привития общих ценностей и взглядов и чувства коллективной гордости.

Обучение может быть использовано для ознакомления военнослужащих с каждым из прав человека, описанных в предыдущих главах настоящего справочника; оно может также укрепить потребность в уважении этих прав. Как пояснялось выше, усвоение правозащитных ценностей внутри самих вооруженных сил будет способствовать применению прав человека военнослужащими в своей работе.

В странах, где вооруженные силы задействовались во внутренних конфликтах или репрессивных действиях, соответствующее обучение предоставляет возможность принять новый подход, основанный на уважении прав человека, демократических ценностей и обязательств по международному праву. В странах с более устоявшимися демократическими традициями обучение является средством укрепления демократических ценностей и ознакомления военнослужащих с ролью и духом вооруженных сил. Это имеет тем более важное значение ввиду изменяющейся обстановки, в которой действуют сегодня вооруженные силы, в особенности войска по поддержанию мира и многосторонние силы.

Учитывая также обязательства по борьбе с дедовщиной и плохим обращением с новобранцами, если обучение в области прав человека начинается на достаточно раннем этапе, оно может способствовать восстановлению подорванного морального духа. Одним из примеров могут служить ритуалы посвящения. Ритуалы, перестав быть связующим фактором, основанным на дурном обращении с новобранцами и их унижении, могут быть направлены в более положительное русло и, например, способствовать повышению гражданской сознательности новобранцев.

Офицеры также могут проходить обучение, с тем чтобы ознакомиться со специальными нуждами принадлежащих к меньшинствам групп внутри вооруженных сил, как например, обычаи этнических меньшинств (глава 12 «Этнические и языковые меньшинства в вооруженных силах») или религиозные обряды (глава 11 «Религия в вооруженных силах»). Обучение такого рода может подготовить офицеров к учету особых интересов и потребностей этих групп и распознаванию ситуаций, в которых права этих групп могут находиться под угрозой.

Международные организации также признают значение обучения и просвещения в поощрении уважения к правам человека. Просвещение и обучение являются центральным обязательством государства в свете борьбы с сексуальными стереотипами согласно Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Аналогичное положение содержится в ст. 7 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (см. рамку 19.1).

Рамка 19.1

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Статья 7

Государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности, в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами, а также популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации и настоящей Конвенции.

ОБСЕ приняла резолюцию о том, что «эффективное образование в области прав человека способствует борьбе с нетерпимостью, религиозными, расовыми и этническими предрассудками и ненавистью, в том числе против роман, ксенофобией и антисемитизмом» (Москва, 1991 г.). В этом отношении государствам-участникам предлагается предоставлять программы по образованию в области прав человека для студентов всех уровней, особенно «студентов, изучающих право, управление и общественные науки, а также учащихся военных и полицейских учебных заведений и институтов государственного управления». Международные организации и учебные заведения должны работать сообща, с тем чтобы достигнуть поставленных целей.

2. Подходы к обучению в области прав человека

В целях укрепления значения прав человека могут использоваться различные методы. В данном разделе описывается введение прав человека в учебные планы, место прав человека в военной присяге и кодексах профессиональной этики и роль военных учебных заведений.

Во-первых, важно, чтобы теме прав человека было отведено официальное место в военных учебных программах. Обучение является средством информирования военнослужащих об их юридических правах и обязанностях, включая права, вытекающие из международных конвенций, таких как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Женевские и Гаагские конвенции, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (см. главу 4 «Обязательства ОБСЕ»). Понимание этих обязательств находится в центре любого обучения в области прав человека, направленного на военнослужащих. В Германии,

например, законом о юридическом статусе военнослужащих (раздел 33) предусматривается, что личный состав вооруженных сил должен проходить инструктаж относительно своих прав и обязанностей по международному праву в военное и мирное время. Преподавание международного гуманитарного права и других международных правил, конвенций и обязательств, относящихся к вооруженным конфликтам, предусмотрено этим законом в качестве неотъемлемой части программы начального обучения для всех военнослужащих вооруженных сил Германии. В Азербайджане, согласно учебному плану, утвержденному министром обороны, с личным составом частей и подразделений вооруженных сил проводятся занятия по теме прав человека раз в неделю.

Проведение таких занятий гражданскими лицами, возможно, имеет свои преимущества – в том случае если они обладают соответствующим опытом, которого нет у военного персонала, – и может способствовать укреплению связей между армией и гражданским обществом. Международный комитет Красного Креста, например, разработал учебную программу по гуманитарному праву и законодательству в области прав человека, которая использовалась вооруженными силами Норвегии.

Одним из способов подчеркнуть значение прав человека является введение этой темы в основную программу обучения, например, при подготовке к принятию или разъяснению сущности военной присяги, к которой приводятся члены личного состава вооруженных сил. Подобная присяга (клятва в верности конституции и институтам государства) означает, что вооруженные силы присягают на верность не конкретному лидеру, а высшему порядку, который подразумевает уважение к конституционному управлению, верховенству закона и правам человека.

В дополнение к учебным часам непосредственного обучения, посвященным этой теме, вопросы прав человека должны включаться также и в соответствующие инструкции и учебные пособия.

Кроме того, обучение в области прав человека уместно и в ходе подготовки офицеров или при переброске войск для выполнения специальных заданий. Подготовка офицеров имеет особенно важное значение для профилактики дедовщины (см. также главу 17, «Условия труда»). Например, офицерский и сержантский состав может проходить обучение в рамках программы офицерских школ по профилактике злоупотреблений в ходе ритуалов посвящения, выявлению запрещенной практики, пониманию необходимости расследовать любые формы злоупотреблений и по строгому и последовательному применению дисциплинарных наказаний в случаях, когда такое наказание обосновано.

3. Кодексы профессиональной этики или поведения

Хотя правовые меры являются важной гарантией соблюдения прав человека, профессиональные кодексы поведения также могут играть важную роль в воспитании уважения к правам человека, если уважение прав человека становится частью профессиональной этики вооруженных сил. Включение уважения к правам человека в обучение и работу с новобранцами может привести к тому, что реальная приверженность конституционным ценностям и правам человека распространится на все вооруженные силы.

Одним из самых известных примеров системы профессиональной этики подобного рода является система воспитания военнослужащих, принятая в Германии, – «Innere Führung» (моральное лидерство и гражданское воспитание), которая сознательно

прививалась в вооруженных силах как часть послевоенного восстановления Германии. Принципы «Innere Führung» предоставляют, с одной стороны, общие указания по внутренней организации вооруженных сил, а с другой – по их интеграции в государство и общество. Они служат для ослабления до допустимого уровня любых напряженностей или конфликтов, возникающих между индивидуальными правами и свободами военнослужащих как граждан с одной стороны, и требованиями их военных обязанностей с другой. Ключевым аспектом является то, что связанное с осуществлением командования поведение старшего по званию должно быть проникнуто духом уважения к человеческому достоинству.

Рамка 19.2

Моральное лидерство и гражданское воспитание в вооруженных силах Германии: принципы «Innere Führung»⁴⁷⁵

Цели «Innere Führung» состоят в:

- обеспечении полного понимания военнослужащими политических и правовых основ вооруженных сил, а также цели и значения их военной миссии;
- содействии интеграции вооруженных сил и их личного состава в государство и сообщество и в повышении общественной осведомленности и понимания в отношении их миссии;
- повышении желания военнослужащих добросовестно выполнять свои обязанности и в поддержании дисциплины и сплоченности внутри вооруженных сил;
- обеспечении организации внутренних структур вооруженных сил на основании уважения к человеческому достоинству и осуществлению вооруженными силами своей миссии.

Фактическое содержание и цели «Innere Führung» в повседневной военной жизни изложены в ряде законов, приказов и инструкций.

Краткое и понятное изложение профессиональных ценностей военных (такое как кодекс поведения) может быть использовано в целях обучения. Оно может также служить ориентиром, например, при расследовании случаев предполагаемого нарушения норм поведения. Выдержки из трех таких кодексов приведены в рамке 19.3: Кодекс французского солдата, Кодекс поведения личного состава вооруженных сил Нидерландов и Кодекс поведения военнослужащих вооруженных сил Канады. Терпимость, равенство и нейтралитет – вот основные качества, подчеркиваемые в этих кодексах. В некоторых странах разработаны кодексы поведения для отдельных групп в составе вооруженных сил, например, военной полиции и военных курсантов в Канаде⁴⁷⁶.

475 Веб-сайт немецкого парламента: <www.bundestag.de>.

476 См. <<http://lois.justice.gc.ca/en/N-5/SOR-2000-14/index.html>> и <<http://www.central.cadets.forces.gc.ca/rgsc/JI-cadets.pdf>>.

Рамка 19.3

Кодексы поведения и права человека: избранные страны (выдержки)⁴⁷⁷

| | |
|--|--|
| Кодекс поведения личного состава вооруженных сил Нидерландов | <p>6. Я уважаю права человека и придерживаюсь норм, установленных правилами ведения войны. Я одинаково и с уважением обращаюсь со всеми и всегда, когда это возможно, предлагаю помощь людям в беде.</p> <p>7. Я выполняю порученные мне задачи профессиональным образом, даже в трудных обстоятельствах или в случае угрозы моей собственной жизни.</p> <p>8. Я никогда не злоупотребляю данными мне полномочиями. Я буду применять силу, если будет дан такой приказ, но никогда в большей мере, чем это необходимо для выполнения моих задач. Любой, и особенно мой противник, может быть уверен, что я непоколебим и настойчив.</p> |
| Кодекс французского солдата | <p>1) Солдаты преданно служат Франции в любое время и во всех своих действиях. ...</p> <p>3) Солдаты контролируют применение силы, уважают своего противника и стремятся к тому, чтобы не принести вреда гражданскому населению.</p> <p>4) Солдаты подчиняются приказам, соответствующим закону, конвенциям и обычаям ведения войны. ...</p> <p>8) Солдаты внимательны к нуждам ближних и к преодолению препятствий (трудностей) в целях поддержания сплоченности и боеспособности своего подразделения.</p> <p>9) Солдаты принимают мир, другие общества и уважают многообразие.</p> <p>10) Солдаты сдержаны в выражении философских, политических или религиозных взглядов, чтобы не скомпрометировать нейтральность армии.</p> <p>11) Солдаты гордятся своей миссией и являются представителями своих полков, территориальной армии и Франции.</p> |
| Кодекс поведения военнослужащих вооруженных сил Канады | <p>Поражать только силы противника и военные цели.</p> <p>При выполнении своего задания, использовать только необходимые силы, причиняющие наименьшие сопутствующие повреждения гражданских объектов. ...</p> <p>Обращаться со всеми гражданскими лицами гуманно и уважать гражданское имущество.</p> <p>Не атаковать тех, кто сдаётся. Обезоружить их и взять под стражу.</p> <p>Обращаться со всеми пленными гуманно в соответствии со стандартами, установленными третьей Женевской конвенцией. Злоупотребления в любой форме, в том числе пытки, запрещены. ...</p> <p>9. Беречь все объекты культуры (музеи, памятники и т.п.) и культовые здания. ...</p> <p>11. Доносить о случаях нарушения и принимать соответствующие меры для пресечения нарушений [норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов], и настоящих правил. Несоблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов, является преступлением.</p> |

4. Военные учебные заведения: осуществление обучения в области прав человека

Существуют различные способы введения темы прав человека в программу военных учебных заведений. Некоторые шаги могут включать:

- Переработку официальных учебных программ военных учебных заведений, с тем чтобы усилить акцент на правах человека в плане количества учебных часов и оценки знаний.
- Оценку знаний о правах человека как основного результата обучения в военном образовании. Ни один военнослужащий не должен считаться прошедшим вводное обучение, если он не продемонстрировал элементарных знаний по правам человека.

⁴⁷⁷ См. письмо заместителя министра обороны парламенту Нидерландов, 7 ноября 1996 г. (неофициальный перевод); Кодекс поведения военнослужащих вооруженных сил Канады, управление начальника военно-юридической службы, отчет В-GG-005-027/AF-023; Кодекс французского солдата: см. веб-сайт Министерства обороны Франции: <http://www.defense.gouv.fr/terre/layout/set/popup/content/download/46406/461207/file/code_du_soldat_code_du_soldat.pdf>.

- Включение соответствующих аспектов прав человека во все последующие курсы обучения офицерского состава.
- Назначение специалистов по правам человека на факультетах военных учебных заведений и поощрение стажировок для имеющихся специалистов в других специализированных международных организациях по правам человека.
- Учреждение публичных лекций, стипендий и премий в области прав человека, предназначенных для вооруженных сил.

Было бы, возможно, также полезно создать центр передового опыта в области прав человека в одном из военных учебных заведений, с целью распространения инноваций и достижений в других учебных заведениях. В Ирландии, например, школе ООН по подготовке офицеров к участию в операциях по поддержанию мира приказом начальника штаба присвоено наименование Центра передового опыта в области прав человека и лидерства. Студенты школы, слушающие курсы по правам человека и лидерству, изучают Кодекс поведения, принятый ОБСЕ. В Германии Центр внутреннего лидерства предлагает различные курсы и семинары по международному праву, в частности, международному гуманитарному праву для юрисконсультов, преподавателей права и штабных офицеров. Целью этих курсов является углубление и расширение знаний по международному гуманитарному праву, применяемому в период вооруженных конфликтов, и способствование осознанию важности права как неотъемлемой части военных действий.

5. Примеры передового опыта и рекомендации

- Просвещение в области прав человека должно составлять основную часть начальной подготовки военнослужащих. Члены личного состава вооруженных сил не должны считаться прошедшими вводное обучение, если они не продемонстрировали хорошего знания этих принципов.
- Соответствующее обучение по правам человека должно быть включено в курсы подготовки офицеров, особенно в целях профилактики дурного обращения и неуставных отношений и признания особых потребностей представителей этнических и религиозных меньшинств внутри вооруженных сил.
- Вооруженные силы должны обращаться к опыту гражданских специалистов и организаций гражданского общества при осуществлении обучения по правам человека.
- В тех странах, где еще не приняты кодексы поведения, следует рассмотреть вопрос о принятии и продвижении кодексов, которые определяют ответственность членов личного состава вооруженных сил в отношении взаимного уважения прав.
- Следует уделять большее внимание правам человека при комплектовании штата и осуществлении работы военных учебных заведений.
- Следует учредить центры передового опыта в области прав человека, с тем чтобы содействовать распространению знаний о правах человека в вооруженных силах.

Глава 20

Ответственность командиров и личная ответственность

Во всех военных системах право отдавать приказы и обязанность подчиняться имеют первостепенное значение. В данной главе рассматривается значение ответственной командной структуры и личной ответственности в деле защиты прав человека военнослужащих в мирное время. Как и в других главах, здесь не затрагиваются вопросы развертывания войск за границей в ходе операций по поддержанию мира или иных операций. Необходимо отметить, что большинство военнослужащих являются одновременно и командирами и подчиненными, за исключением самых низших и самых высших чинов.

Командиры играют важную роль во всех военных, социальных и моральных аспектах жизни своего подразделения. Как пишет один авторитетный специалист, «первостепенным императивом боеспособности вооруженных сил является поддержание сплоченности, доверия и взаимной преданности между теми, кто отдает приказы, и теми, кто их исполняет. Это вызывает потребность в более высоких ценностях и стандартах для военных, чем для общества в целом»⁴⁷⁸. Неся ответственность за обеспечение боеспособности, командиры формируют товарищеские отношения в своих подразделениях, поощряя тем самым командный дух и создавая атмосферу взаимного доверия и взаимоуважения. Если вооруженные силы хотят эффективно служить обществу, в них не место дедовщине, антиобщественному поведению, нарушениям закона, дискриминации, запугиванию и другим неприемлемым формам поведения или нарушениям прав человека. Командиры – как сержанты, так и офицеры – могут считаться первой линией обороны против нарушений в казарме. Их руководство имеет решающее значение для соблюдения прав человека в казарме. В этой связи, на командирах лежит обязанность играть позитивную и активную роль в создании атмосферы доверия и взаимного уважения среди солдат, и они должны принимать все необходимые меры по предупреждению совершения незаконных поступков их подчиненными.

Личная ответственность означает, что военнослужащие, совершающие незаконные поступки, полностью отвечают за свои действия, даже если они действуют на основании приказов, полученных от старшего по званию. Такой подход к ответственности очень важен в смысле исключения безнаказанности. Он делает в одинаковой степени невозможным для солдат, сержантов и офицеров уходить от ответственности, прикрываясь своим подразделением или приказом, полученным от старшего по званию. Это гарантирует, что военнослужащие, выполняющие незаконные приказы или действующие незаконно по своей собственной инициативе, лично отвечают за совершенные проступки или преступления.

478 Британская армия, «Values and Standards of the British Army» [Ценности и нормы британской армии], март 2000 г., доступно на: <http://www.army.mod.uk/servingsoldier/usefulinfo/valuesgeneral/values/ss_hrpers_values_comd_w.html>.

1. Актуальность, проблемы и вопросы, поставленные на рассмотрение

Чтобы обеспечить уважение прав человека военнослужащих в казарме, крайне важно, чтобы действовали законы и положения, защищающие права человека, и имелись эффективные средства судебной защиты на случай любых возможных нарушений. Наличие соответствующей нормативно-правовой базы, однако, недостаточно для обеспечения уважения таких прав в повседневной военной жизни.

Военнослужащие могут обращаться за помощью в военные или гражданские суды, чтобы обеспечить соблюдение своих прав человека, особенно в случае серьезных преступлений. Обращение в органы военной или гражданской юстиции является, однако, крайней мерой; в большинстве случаев основную роль в обеспечении уважения к правам человека в войсках играют командиры. Они поддерживают дисциплину в казарме, создавая атмосферу взаимной зависимости среди военнослужащих, например, делегируя ответственность своим подчиненным. Кроме того, когда случаются нарушения, типичные для военной жизни, командиры несут первичную ответственность за разбирательство и имеют право применять санкции⁴⁷⁹. Рамка 20.1 описывает большой диапазон ответственности командования в российской армии. Данный пример показывает, что забота командиров о правах человека своих подчиненных должна пониматься в более широком контексте их обязанностей.

Рамка 20.1

Российская Федерация: Круг ответственности военных командиров⁴⁸⁰

Командиры ... отвечают в мирное и военное время за постоянную боевую и мобилизационную готовность, успешное выполнение боевых задач, боевую подготовку, воспитание, воинскую дисциплину, правопорядок, морально-психологическое состояние подчиненного личного состава и безопасность военной службы, состояние и сохранность вооружения, военной техники и военного имущества, материальное, техническое, финансовое, бытовое обеспечение и медицинское обслуживание.

В свете особой роли командиров в обеспечении уважения к правам человека в войсках, важно, чтобы была обеспечена надлежащая подготовка офицерского и сержантского корпуса. С этой целью должны быть определены четкие рамки общей и личной ответственности командиров. Офицеров и сержантов необходимо обучать не только осуществлению руководства, но также и военному законодательству, правам человека и международному гуманитарному праву. В результате такой подготовки офицеры и сержанты должны получить подробные знания о своих обязанностях, выработать чувство справедливости и научиться быть примером для своих подчиненных.

Помимо надлежащего обучения, должна быть в наличии эффективная система командных инстанций. Надлежащее делегирование ответственности командирами своим подчиненным способствует созданию атмосферы взаимной зависимости и, как следствие, сокращению числа случаев злоупотреблений в вооруженных силах.

Мирное время и военное время

Принцип ответственности командиров за поступки своих подчиненных в мирное время и поддержание дисциплины среди личного состава следует отличать от так

479 Тип санкций (дисциплинарных или уголовных) зависит от национального законодательства и поэтому отличается в каждом отдельном государстве.

480 См. ст. 27.2 Федерального закона № 76-ФЗ от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих».

называемой доктрины ответственности командира⁴⁸¹. Последняя применяется в военное время в отношении нарушений законов и обычаев войны, совершаемых военнослужащими против гражданских лиц и солдат противника. Согласно этой доктрине, командиры могут привлекаться к ответственности за действия своих подчиненных, если они знали или должны были знать о том, что их подчиненные вовлечены в недопустимые действия, и если ими не приняты меры по предотвращению такого действия или наказанию за него.

Важнейшей задачей вооруженных сил является достижение боеготовности. Для решения этой задачи вооруженные силы применяют принцип «тяжело в учении – легко в бою», который означает, что солдаты проходят подготовку в обстановке, приближенной к боевой или кризисной ситуации. Командиры должны подготовить свои подразделения к войне и конфликтам, а военнослужащие должны перенести многие тяготы, чтобы достичь боеготовности. В самой крайней ситуации, солдаты могут пожертвовать жизнью ради высших коллективных интересов. Подготовка в обстановке, экстремально приближенной к боевой, может привести к нарушениям прав человека военнослужащих, что вызывает необходимость проводить различие между законными и незаконными методами подготовки.

Кроме эффективной командной структуры, важную роль в соблюдении прав человека играет принцип личной ответственности через поощрение ответственного поведения индивида. Действительно, он обязывает каждого военнослужащего вести себя в соответствии с общепринятыми правами человека, невзирая на приказы. Он также способствует сбалансированному распределению ответственности между командирами и подчиненными в случае нарушений. Нелегко противостоять незаконному приказу, поскольку старшие по званию наделены большими полномочиями, нежели их подчиненные. Поскольку командиры имеют власть по званию или должности, можно допустить, что они или даже военнослужащие, равные по званию или должности, могут заставить подчиненных/товарищей по службе выполнить незаконный приказ. Поэтому концепция личной ответственности основывается на личном мужестве военнослужащих.

2. Ответственность командиров

Передача и поддержка ценностей и норм надлежащего поведения среди подчиненных является основной задачей командиров. Типичные военные ценности включают честь, цельность, мужество, верность и дисциплину (см. рамку 20.2). Командиры играют как моральную, так и правовую роль в предотвращении потенциальных правонарушений, которые могли бы быть совершены их подчиненными. В обязанности командиров входят, помимо прочего, обеспечение полного соответствия приказа и его исполнения закону; создание условий службы и быта, свободных от притеснения, незаконной дискриминации и запугивания; предотвращение дедовщины и иных форм дурного обращения с военнослужащими и наложение наказаний за

481 Доктрина ответственности командира была установлена IV и X Гаагской конвенциями (1907 г.) и впервые была применена Верховным судом Германии в Лейпциге после первой мировой войны в судебном процессе над Эмилем Мюллером. Кроме того, данная доктрина была применена международными военными трибуналами после второй мировой войны и получила дальнейшее развитие через внутреннюю и международную судебную практику, в частности, в послевоенном деле Ямашита, доступно на: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=327&invol=1>. К 1977 г. доктрина ответственности командира была принята в качестве общепризнанной нормы международного права и кодифицирована в Дополнительном протоколе I к Женевским конвенциям. Ее статус общепризнанной нормы международного права был подтвержден включением четкой формулировки ответственности командира в ст. 7.3 Устава Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии и ст. 6.3 Устава Международного уголовного трибунала по Руанде, а также ст. 28 Римского статута Международного уголовного суда.

таковые; обеспечение надлежащих условий службы и быта, а также пресечение плохого поведения, включая злоупотребление алкоголем и наркотиками, и наложение дисциплинарных взысканий за такие. Во всех этих вопросах командиры несут ответственность за отдаваемые приказы. Они также отвечают за правонарушения, совершаемые их подчиненными, даже если они не отдавали соответствующих приказов и не принимали непосредственного участия в совершении незаконных действий, но если они знали или должны были бы знать об этих незаконных действиях и не приняли мер по их предотвращению.

Рамка 20.2

Соединенное Королевство: Роль командования в защите ценностей и норм надлежащего поведения⁴⁸²

«32. Привитие и поддержка ценностей и норм армии являются основной задачей командиров всех уровней. Для этого требуется не одноразовый период обучения перед вступлением в должность, а непрерывная подготовка Требуется также, чтобы командиры включали в свои ежегодные учебные программы дальнейшее обучение по вопросам нравственного воспитания, которое дополняет и укрепляет данные ценности и нормы, и уделяли этому приоритетное внимание

34. К военнослужащим, которые не придерживаются норм поведения, изложенных в данном документе, могут применяться дисциплинарные или административные санкции При оценке необходимости принятия санкций командование должно учитывать ряд ключевых критериев, изложенных в общевоинских инструкциях и инструкциях по административным вопросам. Это поможет определить серьезность проступка и его влияние на боеготовность и, соответственно, соразмерный уровень санкций. ... Если проступок является особенно серьезным, возможно, будет целесообразным непосредственное применение административных или дисциплинарных санкций. Такие санкции могут представлять собой официальное предупреждение, официальный выговор, перевод одной или большего числа вовлеченных сторон в другое место службы или дисциплинарное взыскание. В особо серьезных случаях или если военнослужащий упорствует в ненадлежащем поведении или неоднократно нарушал нормы поведения в прошлом, могут быть приняты дисциплинарные или административные санкции в виде увольнения со службы...»

Роль командиров в обеспечении соблюдения прав человека в казармах зависит от стиля руководства командира. В целом, можно провести различие между стилем руководства, основанным на страхе и недоверии, и стилем руководства, который придает особое значение роли командиров в создании атмосферы взаимного доверия и взаимоуважения.

Согласно первому подходу, главная задача командиров заключается в том, чтобы заставить подчиненных уважать их руководящую роль посредством строгого контроля и наложения суровых санкций при нарушении правил или дисциплины. Согласно данному подходу, стиль руководства основывается на страхе и угрозе наказания.

Второй подход подчеркивает роль морального лидерства командиров как более эффективного средства поддержания дисциплины в казармах и создания атмосферы, основанной на взаимном доверии. Согласно данному подходу, отношение офицеров и сержантов к своим подчиненным является решающим фактором соблюдения прав человека в войсках. Повседневные учебные занятия и незначительные дисциплинарные санкции считаются намного более эффективными, чем суровые методы,

482 «Values and Standards of the British Army: Commanders Edition» [Ценности и нормы британской армии: Издание для командиров], март 2000 г., доступно на: <http://www.army.mod.uk/servingsoldier/usefulinfo/valuesgeneral/values/ss_hrperfs_values_comd_w.html>

для установления дисциплины и снижения числа нарушений прав человека. Военное руководство, основанное на взаимном доверии и взаимоуважении, в отличие от основанного на угрозах и страхе, является фундаментом боеспособной армии и уважения к правам человека.

Ценный пример данного подхода может быть найден в концепции «Innere Führung» (моральное лидерство и гражданское воспитание), принятой в Германии. Согласно данному подходу, как командиры, так и подчиненные в своем поведении должны исходить из уважения прав человека (см. главу 19, «Просвещение в области прав человека»).

Обязанности старших по званию часто включаются в общие нормы права, регулирующие положение военнослужащих; далее, данные обязанности более подробно раскрываются в военном дисциплинарном кодексе и уголовном праве.

Командир отвечает за обучение, безопасность, дисциплину, здоровье, благополучие, моральное состояние и общую боеспособность своих подчиненных. В большинстве военных систем определены следующие специфические обязанности (см. рамку 20.3): обязанность подавать хороший пример своим подчиненным, обязанность заботиться о своих подчиненных и ответственность за дисциплину среди подчиненных.

Рамка 20.3

Италия: Обязанности старших по званию⁴⁸³

1. Старшие по званию отвечают за то, чтобы их подчиненные уважали законы, правила и военные приказы. Они должны служить примером соблюдения дисциплины и правил.
2. Старшие по званию отвечают за поддержание дисциплины среди своих подчиненных и должны стремиться к достижению максимальной степени боеготовности своей части. Они должны, в частности:
 - a) уважать в отношениях со своими подчиненными равное достоинство всех солдат и основывать свои оценки на объективных и справедливых критериях;
 - b) как правило, избегать публичного вынесения дисциплинарного взыскания солдату, совершившему проступок. Старший по званию должен беседовать с ним наедине;
 - c) устанавливать содержательные отношения со своими подчиненными, оценивать их личные качества и стараться улучшить их навыки;
 - d) заботиться о военном образовании подчиненных и принимать меры по улучшению отношений между ними, гражданского воспитания и профессиональных навыков;
 - e) обеспечивать надлежащие условия службы и быта личного состава;
 - f) обеспечивать соблюдение правил техники безопасности в целях охраны жизни и здоровья своих подчиненных;
 - g) вести прием подчиненных по любым вопросам (в том числе для обсуждения личных или семейных проблем), согласно условиям, установленным законом, и незамедлительно принимать решения по заявлениям, которые представлены, в порядке, предписанном законом;
 - h) показывать пример поведения во всех обстоятельствах и действовать твердо и беспристрастно;
 - i) обеспечивать для своих подчиненных по возможности наилучшие условия для выполнения получаемых ими приказов.

483 См. ст. 21 декрета президента Республики № 545/1986.

Незаконные и неправомерные приказы

Командиры отвечают за приказы, которые они отдают, и за их выполнение, а также за предотвращение жестокого обращения или злоупотребления в отношении подчиненных. В частности, командиры обязаны не отдавать неправомерных или незаконных приказов и не налагать незаконных наказаний.

Командиры отдают **неправомерные приказы**, если поручают своим подчиненным выполнять задания, которые выпадают из круга их уставных обязанностей или не служат военным целям вообще. Например, когда условия службы военнослужащих крайне неблагоприятны, а жалование очень низкое, есть вероятность, что военнослужащих будут привлекать к работам, не связанным с военной службой (например, уборка урожая), или к наемному труду на частных предприятиях в целях получения дополнительного заработка к их низким зарплатам и улучшения условий жизни в казармах.

Во многих странах предусмотрены санкции на случай подобных злоупотреблений служебным положением. В таких случаях обычно различают незначительные злоупотребления, которые влекут за собой дисциплинарную ответственность, и серьезные злоупотребления, которые влекут за собой уголовную ответственность (например, в Швейцарии). В некоторых случаях и незначительные и серьезные злоупотребления подпадают под дисциплинарное производство (например, в Австрии).

Незаконные приказы нарушают внутригосударственное право и, следовательно, являются преступлением. Примером тому может быть приказ убить другого солдата без причины или применить военную силу в невоенных целях (см. рамку 20.4)⁴⁸⁴.

Рамка 20.4

Подходы к незаконному приказу: отдельные примеры из национального законодательства⁴⁸⁵

Беларусь

Незаконным является приказ, который противоречит законодательству.

Бельгия

Приказ является незаконным, если он не соответствует одной из характеристик приказа: (1) приказ отдается старшим по званию или должности; приказ должен касаться воинской обязанности; (2) приказ не может быть выполнен, если его выполнение послужит причиной преступления или преступного деяния; (3) приказ должен быть ясен подчиненному, т.е. последний должен понимать, что от него требуется; (4) приказ должен быть ясным и четким, а не расплывчатым во избежание утверждений со стороны подчиненных, что в приказе содержались совет или просьба, который он или она могли выполнить по своему усмотрению.

Литва

К незаконным приказам относятся приказы, которые принуждают военнослужащих нарушать воинскую присягу; нарушают внутригосударственное право, принципы и нормы международного права; заставляют военнослужащих служить другим лицам или группам лиц сверх официальных требований воинского долга.

Люксембург

Незаконным приказом является приказ, который запрещен законом.

Польша

Приказ является незаконным, если он требует выполнения любого запрещенного действия или наказуемого деяния в соответствии со ст.ст. 318, 343 и 344 уголовного кодекса.

Эстония

Запрещается отдавать приказы, которые противоречат закону; превышают полномочия лица, отдающего приказ; требуют выполнения действий, на которые получающий приказ не имеет права; привели бы к неоправданному моральному или материальному ущербу и неоправданной опасности для жизни и/или здоровья человека.

484 Важно признать, что проблему незаконных приказов можно рассматривать в более широком контексте. Приказы, которые противоречат международному публичному праву, например, приказ, который нарушает ст. 2.4 Устава ООН, также является незаконным. В ст. 2.4 Устава ООН говорится: «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций». Поскольку настоящий справочник касается только мирного времени, нас интересуют прежде всего действия, которые могут приводить к личной ответственности. Вопрос о том, нарушает ли развертывание войск за границей международное публичное право, выходит за рамки данного справочника.

485 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 22.а.

К незаконным приказам относятся приказы, которые противоречат ценностям и нормам, предусмотренным в конституции страны, например, требующим участия в действиях, которые угрожают политическому порядку (см. рамку 20.5).

Рамка 20.5

Словакия: неконституционный приказ⁴⁸⁶

Ст. 117.3 Закона № 346/2006

Никакой военный приказ не может быть отдан в нарушение Конституции Словацкой Республики, конституционных законов, прочих законов, постановлений, имеющих обязательную силу, служебных уставов, воинской присяги или морального кодекса военнослужащих.

К незаконным приказам также относятся **незаконные наказания**, например, коллективные наказания. Коллективное наказание налагается на всю группу за проступок одного члена. Командиры обязаны воздерживаться от наложения незаконных наказаний.

Ответственность командиров за поведение подчиненных

Важным вопросом является объем ответственности командира за поведение его или ее подчиненных. Какова степень ответственности командира за правонарушения или незаконные действия его или ее подчиненных?

Командиры отвечают за действия своих подчиненных, если они знали или должны были знать об этих действиях и не приняли мер по их предотвращению или наказанию за них. Командиры несут позитивное обязательство предотвращать совершение правонарушений и преступлений подчиненными. Командиры могут нести ответственность по уголовному праву или по военному дисциплинарному праву в зависимости, прежде всего, от типа совершенного проступка, а также от обстоятельств дела и, в частности, от того, могли ли они реально предвидеть риск совершения проступка или преступления своими подчиненными.

Если причастность командира имеет форму недосмотра или молчаливого согласия, а не активного действия, намного труднее доказать виновность командира в случаях нарушений прав человека. Поэтому в таких случаях маловероятно, чтобы подобные серьезные обвинения выдвигались против старших офицеров в рамках уголовного права или дисциплинарной ответственности. Чаще всего, к командирам применяются административные санкции за проступки и преступления их подчиненных. Их могут, например, освободить от занимаемой должности командира, понизить в звании или даже демобилизовать.

3. Личная ответственность

Во всех военных системах военнослужащие имеют обязанность общего характера подчиняться приказам старших по званию. В случае выполнения незаконного приказа, моральную и правовую ответственность несут как отдавшие, так и выполнившие незаконный приказ. Поэтому военнослужащие, выполняющие противозаконные приказы или действующие незаконно по своей собственной инициативе, несут, в большинстве случаев, личную ответственность за совершенные правонарушения или преступления.

486 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 22.а.

Военнослужащие, выполняющие незаконный приказ, подвергаются дисциплинарным санкциям или уголовному наказанию в зависимости от национального законодательства и тяжести нарушения. Дисциплинарные санкции против отдающих и выполняющих незаконный приказ применяются вышестоящими командирами; уголовное наказание обычно назначается специальными военными или гражданскими судами (см. главу 21 «Дисциплина и военное судопроизводство»).

Обязанность не подчиняться незаконным приказам

Имеются существенные различия между странами в отношении сущности обязанности подчиняться приказам, отдаваемым старшим по званию. В этой связи, центральные вопросы формулируются следующим образом: каковы обстоятельства, при которых солдат должен подчиняться незаконному приказу, и имеет ли незаконный приказ обязательную силу? Имеется три основных подхода к данному вопросу.

1. Одной возможностью является предположение о том, что обязанность военнослужащих подчиняться распространяется только на законные приказы. Поэтому солдат не имеет какой бы то ни было обязанности подчиняться незаконному приказу. Данный подход применяется, например, в Соединенном Королевстве и Бельгии, где незаконный приказ считается изначально не имеющим обязательной силы (см. рамку 20.6).
2. Другой возможностью является ситуация, в которой незаконные приказы всегда имеют обязательную силу; следовательно, военнослужащие должны повиноваться команде, несмотря на ее противозаконность⁴⁸⁷.
3. Третье мнение заключается в том, что обязательная сила приказа зависит от степени ошибочности отдаваемого приказа или степени очевидности его незаконности. В Италии, например (см. рамку 20.6), предполагается, что любой приказ является законным, за исключением случаев, когда его незаконность очевидна. В Дании военнослужащие должны незамедлительно повиноваться законным и незаконным приказам; они должны незамедлительно сообщать своему вышестоящему офицеру/сержанту о том, что они намерены заявить жалобу, если офицер/сержант не отменит незаконный приказ. Солдат не обязан повиноваться приказу только в том случае, если незаконный приказ угрожает безопасности и его выполнение может подвергнуть угрозе людей. Солдат должен, однако, безотлагательно связаться со своим командиром и сделать заявление⁴⁸⁸.

487 Нольте, указ. соч., примечание 6, с. 93.

488 Ответы на вопросы IX.1 и IX.2 анкеты «Программа ЕВРОМИЛ (Европейской ассоциации военных организаций) за общее европейское военное право». Ответы были предоставлены авторам настоящего справочника отделом связи датской ассоциации 21 июня 2006 г.

Рамка 20.6

Модели обязанности подчиняться приказу⁴⁸⁹

Бельгия

Приказ, который приводит к незаконным действиям, не является законным приказом и не может быть выполнен.

Соединенное Королевство

Раздел 12

Неподчинение законным приказам

(1) Лицо, состоящее на службе, совершает преступление, если:

(a) оно не подчиняется законному приказу;

(b) оно намерено не подчиниться или проявляет беспечность в отношении неподчинения приказу.

Италия

Ст. 25.2: Солдат, который получает приказ, противоречащий действующему законодательству, должен доложить об этом своему начальнику Если начальник подтверждает данный приказ, солдат обязан его выполнить. В случае если приказ явно направлен против институтов государства или его выполнение является очевидным преступлением, солдат обязан не выполнять приказ, а незамедлительно поставить в известность старших по званию.

Субъективные суждения и безусловное подчинение

Признание того факта, что военнослужащие имеют право отказаться от выполнения незаконного приказа, имеет существенное значение. Это значит, что обязанность выполнять приказы не подразумевает безусловное подчинение; в некоторых обстоятельствах каждому отдельному солдату должно быть позволено оценивать последствия выполнения приказа. С другой стороны, данный подход представляет собою довольно рискованную стратегию, поскольку он требует личного решения со стороны военнослужащего, получающего приказ, обязательная сила которого точно не определена. В случае неверной оценки подчиненные понесут ответственность за невыполнение приказа.

Для решения данной проблемы может быть разработано несколько механизмов. Во-первых, солдат может принимать во внимание, не противоречит ли приказ конституции или иным образом не соответствует законодательству страны, и использовать это в качестве точки отсчета для оценки того, обязан он или не обязан выполнять данный приказ. Другая возможность заключается в том, чтобы позволить военнослужащим, которые считают, что они получили незаконный приказ, прибегнуть к механизмам подачи жалоб, чтобы возразить против выполнения данного приказа (см. рамку 20.7). Как правило, военнослужащие, докладывающие о любых незаконных действиях, защищаются законом от возможных репрессий.

489 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 22.е, Бельгия; Закон о вооруженных силах Соединенного Королевства, ноябрь 2005 г.; декрет президента Итальянской Республики № 545/1986, Дисциплинарный устав военной службы.

Рамка 20.7

Порядок подачи жалоб против незаконных приказов: избранные примеры⁴⁹⁰

Бельгия

Любой военнослужащий имеет право требовать быть выслушанным старшим по званию, для того чтобы выдвинуть возражение. Кроме того, служба генерального инспектора отвечает за рассмотрение жалоб, касающихся деятельности вооруженных сил. Данная служба включает сеть посредников на местах.

Мальта

Солдаты, которые полагают, что они получили незаконный приказ, имеют возможность подавать жалобу через командные инстанции.

Норвегия

Есть несколько возможных способов реагирования на незаконный приказ. Солдаты, получившие такой приказ, могут обратиться к лицу, отдавшему приказ, или подать рапорт своему начальнику либо в военную полицию (что касается приказов, нарушающих международное гуманитарное право/права человека, солдаты по сути обязаны подать рапорт о незаконных приказах своему начальству). Солдат может также написать жалобу омбудсмену.

Словакия

Согласно ст. 117.4 закона № 346/2005, если кадровый военный считает, что военная команда, директива, приказ или распоряжение его штабного начальника или командира не соответствует общепринятым обязательным правовым нормам, он обязан предупредить об этом начальника или командира. Если начальник или командир настаивает на выполнении команды, директивы, приказа или распоряжения, это должно быть подтверждено в письменной форме и кадровый военный обязан обеспечить выполнение.

Согласно ст. 117.5 закона № 346/2005, кадровый военный обязан отказаться от выполнения военной команды, директивы, приказа или распоряжения своего штабного начальника или командира, если в результате выполнения он совершит уголовное преступление; он должен немедленно довести этот факт до сведения своего непосредственного начальника или командира, который отдал военную команду, директиву, приказ или распоряжение.

Турция

В случае получения незаконного приказа военнослужащие не должны подчиняться этому приказу и обязаны доложить об этом своему начальнику. Согласно Уставу внутренней службы, можно подавать жалобы через вышестоящих командиров.

Чешская Республика

Согласно разделу 48 закона № 221/1999, солдаты обязаны отказываться от исполнения [незаконного] приказа и ставить в известность либо своего начальника, либо непосредственно военную полицию.

Другое решение – позволить военнослужащим, при определенных условиях, ссылаться на выполнение приказа как обстоятельство, освобождающее от ответственности за незаконные действия (как например, в Российской Федерации). Оправдание, основывающееся на приказах, отданных старшими по званию, как обстоятельстве, освобождающем от ответственности за незаконные действия, не регулируется одинаково во всех странах. В Германии, например, раздел 5 военного уголовного кодекса гласит, что подчиненный, который совершает преступление в результате выполнения приказа, будет нести ответственность, только если он знал или должен

490 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 22.с.

был бы знать, что совершает уголовное преступление, выполняя приказ⁴⁹¹. В других странах ссылка на выполнение приказа считается не более чем смягчающим обстоятельством, например, основанием для сокращения срока наказания (например, в Швейцарии и Польше). Наконец, в некоторых государствах (например, в Эстонии), приказы, отдаваемые старшим по званию, не считаются обстоятельством, освобождающим от ответственности, согласно военному или гражданскому законодательству. В рамке 20.8 приведены примеры различных моделей.

Рамка 20.8

Ссылка на выполнение приказа как обстоятельство, освобождающее от ответственности за незаконные действия, в отдельных странах ОБСЕ⁴⁹²

Мальта

Приказ не может быть признан обстоятельством, освобождающим от ответственности за незаконные действия.

Польша

Ст. 30 уголовного кодекса:

Любое лицо, совершающее запрещенное деяние, будучи оправданно неосведомленным о его незаконности, не совершает преступления; если ошибка, совершенная нарушителем закона, не имеет оправдания, суд может учесть это в качестве смягчающего обстоятельства при наложении наказания.

Российская Федерация

Согласно ст. 42 уголовного кодекса, не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения; уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение. Однако лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях; неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность.

Турция

Приказ не может применяться в качестве обстоятельства, освобождающего от ответственности за незаконные действия.

Швейцария

Лицо, выполняющее незаконный приказ, несет ответственность за свои действия. Однако наказание может быть снижено, если доказано, что был отдан незаконный приказ.

Эстония

Лицо, выполняющее незаконный приказ, всегда отвечает за последствия своих действий.

491 Данная норма соответствует положениям ст. 33 Римского статута Международного уголовного суда: «1. Тот факт, что преступление, подпадающее под юрисдикцию суда, было совершено лицом по приказу правительства или начальника, будь то военного или гражданского, не освобождает данное лицо от уголовной ответственности, за исключением случаев, когда: а) лицо было юридически обязано исполнять приказы данного правительства или данного начальника; б) лицо не знало, что приказ был незаконным; и с) приказ не был явно незаконным. 2. Для целей настоящей статьи приказы о совершении преступления геноцида или преступлений против человечности являются явно незаконными».

Соединенное Королевство не включило данную статью в свое законодательство; вместо того применяется более строгая норма. Независимо от того, является ли приказ явно незаконным или нет, он не может служить оправданием для выполнения незаконного приказа.

492 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 22.e.

4. Примеры передового опыта и рекомендации

- Пределы ответственности командиров и личной ответственности должны быть четко определены в законодательстве.
- Офицеры и сержанты должны пройти надлежащую подготовку не только для осуществления командных функций, но также и для усвоения военного права и законодательства о правах человека.
- Командиры должны использовать свое руководящее положение для создания эффективных служебных отношений в войсках, поощряя таким образом атмосферу взаимного доверия и взаимоуважения.
- Должна быть обеспечена эффективная система санкций на случай злоупотреблений командирами своим служебным положением.
- В ходе обучения командиры должны быть осведомлены о своей обязанности не отдавать незаконных приказов и не налагать незаконных взысканий.
- Незаконные взыскания должны быть запрещены, в частности это касается коллективных наказаний, приводящих к недостойному обращению, унижению или пыткам.
- В ходе обучения военнослужащие должны быть осведомлены об обязанности не подчиняться незаконным приказам.
- Механизмы подачи жалоб должны быть доступны для военнослужащих, которые получили незаконный приказ.

Глава 21

Дисциплина и военное судопроизводство

В настоящей главе обсуждается роль систем военных судебных органов в защите прав человека военнослужащих. Являясь гражданами в военной форме, члены личного состава вооруженных сил подпадают под действие уголовного права таким же образом, как и гражданские лица. Кроме того, согласно положениям военного права, они несут специфические обязанности, цель которых заключается в поддержании дисциплины. Хотя главным назначением военной юстиции может быть обеспечение соблюдения дисциплины, а отправление правосудия может находиться на втором месте⁴⁹³, встающая в связи с защитой прав человека проблема в отношении систем военной юстиции заключается в определении того, как обеспечивать выполнение обязательств по соблюдению дисциплины таким образом, который совместим с правами на справедливое судебное разбирательство и надлежащее отправление правосудия. Военная система судебных органов вызывает озабоченность как в отношении сопоставимости прав военнослужащих и обвиняемых в обычных уголовных судах, так и в отношении независимости военных судов и тех, кто в них работает, будь то в качестве судьи или адвоката.

В настоящей главе сначала рассматриваются принципы, лежащие в основе военной системы судебных органов, а также обязательства по международным договорам, защищающие право на справедливое судебное разбирательство. Затем обсуждаются подходы, которые применяют различные страны при рассмотрении соотношения между уголовными преступлениями и военной дисциплиной, а также при разделении сфер компетенции между гражданскими и военными судами. Вопросы независимости затрагиваются при рассмотрении состава и назначения судов, прокуроров и защитников, а также состава апелляционных судов.

1. Рассматриваемые вопросы

Ряд аспектов жизни в вооруженных силах требует наличия военной системы судебных органов. Военнослужащие несут службу в системе дисциплины, которая оказывает более доминирующее влияние на их жизнь, нежели это характерно для большинства других профессий. Это связано с тем фактом, что они часто проживают на военных базах и, при прохождении действительной военной службы, большую часть времени и усилий посвящают выполнению военных задач под командованием вышестоящего начальника. В потенциально конфликтных ситуациях настоятельная и всеподчиняющая важность военной задачи, а также угроза жизни оправдывают необходимость постоянного подчинения приказам. Разделение, существующее в других профессиях, между служебной и частной жизнью исчезает в данных обстоятельствах, и неудивительно, что военная дисциплина проникает во многие сферы жизни личного состава вооруженных сил намного дальше, чем уголовное право, применимое к остальным гражданам. Постоянная необходимость поддерживать готовность военнослужащих к активным боевым действиям означает, что дисциплина должна поддерживаться и в условиях мирного времени, хотя

493 Исследование позиции США см. в: Дейвид А. Шлютер, «Military Criminal Justice: Practice and Procedure» [Военная уголовная юстиция: практика и процессуальные нормы], Шарлотсвилль, Вирджиния, LexisNexis, 2004 г., издание 6-е, сс. 5-7.

можно утверждать, что должен приниматься более нюансированный подход к соблюдению дисциплины, учитывающий фактические обстоятельства.

Кроме того, международный правовой режим предполагает существование систем военной дисциплины. Так, согласно требованию международного гуманитарного права, плененные солдаты рассматриваются как военнопленные, если они подчинены внутренней дисциплинарной системе⁴⁹⁴. Это отличает членов личного состава вооруженных сил государства от наемников и гарантирует, что на военнослужащих налагаются их командиром дисциплинарные взыскания за любые нарушения норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов⁴⁹⁵.

Необходимость в последовательности также поддерживает существование систем военной юстиции. Система органов военного правосудия может помочь обеспечению применения общих правовых стандартов к личному составу вооруженных сил вне зависимости от того, базируются ли они на родине или за границей. Применимость военных законов может означать, что в этом случае снижается необходимость в применении местных законов (при условии достижения соглашения с государством, где базируются вооруженные подразделения, о передаче юрисдикции над нарушениями). Однако в случае стран, не размещающих своих вооруженных сил за границей, довод в пользу унифицированной системы военной юстиции, рассматривающей обычные уголовные преступления, совершенные военнослужащими (равно как и дисциплинарные нарушения), звучит слабее. Это важное отличие объясняет ряд различий, которые наблюдаются в системах военной юстиции в разных странах. Единая система военной дисциплины может также являться объединяющим фактором для различных подразделений, полков и родов войск внутри вооруженных сил⁴⁹⁶. Это соображение приобретает все большее значение, по мере того как изменяющийся характер угроз безопасности требует более гибкого реагирования со стороны военных.

Обеспечение соблюдения дисциплины – это задача, тесно связанная с командными инстанциями. В большинстве вооруженных сил предусмотрено, что вопросы, связанные с мелкими дисциплинарными нарушениями, быстро и довольно неформально решает старший по званию. Озабоченность в отношении боевой готовности, дисциплины и боевого духа стала основанием для введения военных судов и трибуналов, отличных от гражданской судебной системы. Верховный суд Канады резюмировал вопросы, вызывающие озабоченность в странах, где существуют отдельные военные судебные органы, как видно из рамкм 21.1.

494 Приложение к Гаагской конвенции IV 1907 года, ст. 1; третья Женевская конвенция 1949 года, ст. 4.2; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года (Протокол I), ст. 43.

495 Роу, указ. соч., примечание 4, с. 67.

496 Именно это стало существенным фактором, повлиявшим на введение унифицированной системы в Соединенном Королевстве. См. Закон о вооруженных силах 2006 года.

Рамка 21.1

Назначение военных судов (Верховный суд Канады)⁴⁹⁷

Назначение отдельной системы военных трибуналов заключается в том, чтобы позволить вооруженным силам решать вопросы, имеющие непосредственное отношение к дисциплине, боеспособности и боевому духу армии. Безопасность и благополучие граждан Канады в значительной степени зависят от желания и готовности военнослужащих давать отпор угрозам национальной безопасности. Для поддержания вооруженных сил в состоянии боеготовности, военные должны быть в состоянии обеспечивать соблюдение внутренней дисциплины реальным и эффективным образом. Случаи нарушения военной дисциплины должны рассматриваться незамедлительно и, зачастую, наказываться более строго, чем такое же поведение, если в нем обвиняется гражданское лицо. ... Следовательно, существует необходимость в отдельных органах правосудия для обеспечения соблюдения специальных дисциплинарных стандартов в вооруженных силах.

Такие суды могут рассматривать нарушения, которые подпадают под обычное уголовное законодательство, и нарушения, которые являются таковыми только в свете дисциплинарного кодекса. В качестве альтернативы – этот вариант все более широко распространен – гражданские суды могут быть уполномочены рассматривать обычные уголовные преступления, совершенные военнослужащими, по крайней мере, если последние находятся на родине. Существует ряд различий (они будут обсуждаться ниже) в отношении штата, процедуры, апелляции и полномочий по вынесению приговоров.

Несмотря на эти различия, главную озабоченность в отношении систем военной юстиции вызывают два момента: независимость и равное обращение.

Вопрос независимости связан с системой субординации. Как говорилось выше, всепроникающий характер военной дисциплины предоставляет вышестоящим офицерам очень высокую степень контроля над жизнью отдельных военнослужащих, подразумевающую потенциальную возможность принятия решений, которые имеют серьезные последствия и могут затрагивать, например, безопасность, здоровье и семейную жизнь индивида. Есть вероятность того, что дисциплинарные вопросы необходимо решать в экстремальных условиях несения службы, когда полные процессуальные гарантии недостижимы и существует срочная и важнейшая необходимость восстановления дисциплины для успешного выполнения боевого задания. Однако неправильное отправление правосудия может привести к применению суровых наказаний, которые в равной мере будут иметь далеко идущие последствия.

Для того чтобы выглядеть законной и заслуживающей доверия в глазах и военнослужащих, и общественности, военная юстиция должна быть отделена от непосредственных командных инстанций; в противном случае будет иметь место столкновение интересов между позицией военачальников при возбуждении разбирательства по дисциплинарному нарушению и при оценке обстоятельств дела. По этой причине нередко существует право требовать пересмотра или подавать апелляционную жалобу в отношении дисциплинарных решений, принимаемых командиром на месте. Если военные суды уполномочены рассматривать более серьезные нарушения, вопросы, касающиеся независимости, включают: процесс назначения

497 Дело «R. v. Généreux» [Р. против Женере], Верховный суд Канады, 13 февраля 1992 г., «Canada Supreme Court Reports» [Отчеты Верховного суда Канады], том 1, 1992 г., с. 259; см. также: <<http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1992/1992rcs1-259/1992rcs1-259.html>>

судей или других членов суда⁴⁹⁸, происхождение членов суда (служат ли они в том же подразделении или в другом, являются ли они военными или гражданскими лицами), доступ к судебному представительству и выбор обвинителя и защитника. Если кто-либо из членов суда находится под влиянием или контролем командиров обвиняемого, могут возникнуть сомнения в их независимости.

Вопросы в отношении равного обращения сосредоточены на том, насколько военнослужащие, предстающие перед военным судом, пользуются правами на гарантии надлежащего отправления правосудия, сопоставимыми с теми, которые применяются к гражданским лицам. Это вызывает наибольшую озабоченность в системах военной юстиции, уполномоченных рассматривать дела о нарушениях, которые, если бы в их совершении обвинялось гражданское лицо, рассматривались бы гражданскими судами. В этих случаях вопрос заключается в том, применяются ли права (например, право хранить молчание, право на презумпцию невиновности, право на защиту при помощи адвоката, право не быть задержанным без конкретных оснований, право быть выпущенным на свободу под поручительство, право на ознакомление с материалами дела и право проводить допрос свидетелей на равных условиях с обвинением) к обвиняемым в военных судах. Для исследования каждого из этих вопросов в полной мере потребовалось бы всестороннее рассмотрение конституционных положений и уголовно-процессуального права в государствах-участниках (это вопросы весьма различного характера и выходящие за рамки настоящей главы). Существует также значительная разница между странами, применяющими англосаксонское право, где судья в уголовном процессе выступает в качестве арбитра между сторонами обвинения и защиты, и странами с романо-германской правовой системой, в которой используется модель судьи, принимающего участие в судебном следствии. Важный момент заключается, однако, в том, что любые отклонения от процессуальных норм должны быть полностью обоснованы острой необходимостью военного порядка и не выходить за рамки оснований для ограничения прав, относящихся к судопроизводству, которые установлены соответствующими конвенциями о правах человека. В некоторых случаях системы военных органов правосудия могут отходить от гражданского судопроизводства и тогда вопрос заключается в том, могут ли они предоставить равноценные средства защиты обвиняемого.

Ряд стран, раньше рассматривавших все уголовные дела, по которым в качестве обвиняемого проходили военнослужащие, в военных судах, в последние годы перешли на позиции наделения гражданских судов полномочиями рассматривать дела об обычных уголовных преступлениях, по причине имевших место сомнений по поводу независимости и обеспечения равного обращения⁴⁹⁹, хотя иногда гражданские суды действуют в специальном подразделении или в соответствии со специальными процессуальными правилами. Даже если такой переход не имел места, введение конституционных или правозащитных гарантий в систему военного правосудия привело к значительным изменениям в некоторых странах, в результате чего судебные процессы в системе военного правосудия стали походить на процессы в гражданских судах.

498 В военных судах Соединенного Королевства, например, председательствующий судья (судья-адвокат) является правомочным гражданским лицом, а остальные члены суда – это офицеры, назначаемые для рассмотрения каждого конкретного дела и обычно не имеющие юридического образования.

499 См., например, материалы родоского семинара Международного общества военного права и правил ведения войны, 10-14 октября 2001 г., опубликованные в: «Seminar on Military Jurisdiction» [Семинар по военной юрисдикции], Брюссель, Международное общество военного права и правил ведения войны, 2001 г.

2. Международные обязательства в области прав человека

Международные договоры в области прав человека содержат права (например, право на справедливое судебное разбирательство и на свободу от произвольного ареста и задержания), которые применимы к системам военной юстиции. Тем самым установлены международные стандарты по оценке справедливости судебного процесса.

Рамка 21.2

Международные соглашения в области прав человека об аресте и уголовном судопроизводстве

| | |
|---------------|--|
| Ст. 9 МПГПП | 1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом. |
| Ст. 10 ВДПЧ | 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. |
| Ст. 11.1 ВДПЧ | 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. |
| Ст. 5 ЕКПЧ | Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом: а) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;... с) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения. ... 2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение. 3. Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом «с» пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд. 4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомочности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным. 5. Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию. |
| Ст. 6 ЕКПЧ | 1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо - при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия. 2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком. |

Оспаривание решений военных судов стало богатым источником судебной практики на основании ЕКПЧ и привело к значительным преобразованиям в некоторых странах, таких как Соединенное Королевство, Бельгия и Ирландия. Хотя в ст. 6 ЕКПЧ речь идет об «уголовном обвинении», из судебной практики Европейского суда по правам человека явствует, что при определении того, что составляет уголовное обвинение, недостаточно только проверить, определяется ли рассматриваемое

действие как таковое в национальном законодательстве. Понятие уголовного обвинения может выходить за рамки его определения в национальном законодательстве и в некоторых случаях, на основании характера наказания, включать дисциплинарные меры, в особенности если военнослужащий, представший перед судом за дисциплинарное нарушение, может быть лишен свободы в случае признания его виновным⁵⁰⁰. Европейский суд по правам человека признал несовместимой с правом на справедливое разбирательство дела независимым и беспристрастным судом ситуацию, в которой командир обвиняемого в военном суде назначает судей для рассмотрения дела, назначает обвинителя и/или защитника или собирает доказательства против обвиняемого⁵⁰¹. Правомочие командира отменять или изменять решение военного суда было также признано несовместимым со ст. 6⁵⁰². Передача гражданских лиц под юрисдикцию военных судов или гражданских судов, в состав которых входят военные судьи, для рассмотрения дел о преступлениях, направленных против вооруженных сил, также может нарушать ст. 6⁵⁰³.

Некоторые государства-члены Совета Европы сделали оговорки к ст.ст. 5 и 6 ЕКПЧ в отношении своих систем военных органов правосудия: Испания, Литва, Молдова, Португалия, Россия, Словакия, Турция, Украина, Франция и Чешская Республика. Это означает, что ст.ст. 5 и 6 не могут применяться к членам личного состава вооруженных сил данных государств (см. более подробную информацию по оговоркам в главе 5 «Международное право в области прав человека»). Хотя эти государства представляют почти четверть членов Совета Европы, остальные 37 государств, в которых эти статьи применяются и к военной юстиции, составляют все-таки почти две трети от общего числа государств-участников ОБСЕ.

Государства-участники ОБСЕ неоднократно подтверждали основополагающее значение минимальных стандартов справедливого судебного разбирательства для всех граждан (т.е. военнослужащих в том числе). Эти обязательства подчеркивают необ-

500 Дело «Engel v. Netherlands», указ. соч., примечание 29, с. 647, пп. 80-82.

501 Дело «Findlay v. the United Kingdom» [Финдли против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 25 февраля 1997 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 24, 1997 г., с. 221; см. также дело «Grievs v. the United Kingdom» [Гривс против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 16 декабря 2003 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 39, 2004 г., с. 7, относительно недостаточной независимости судьи-адвоката военно-морских сил, который являлся офицером флота на действительной военной службе. Изменения в судопроизводстве, введенные законом о вооруженных силах 1996 года, были признаны соответствующими ст. 6: дело «Cooper v. the United Kingdom» [Купер против Соединенного Королевства], 16 декабря 2003 г., Европейский суд по правам человека, «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 39, 2004 г., с. 171.

502 Дело «Findlay v. the United Kingdom», там же; дело «Morris v. the United Kingdom» [Моррис против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 26 февраля 2002 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 34, с. 1253.

503 Дело «Ocalan v. Turkey» [Окалан против Турции], Европейский суд по правам человека, 12 мая 2005 г., «European Human Rights Reports» [Отчеты Европейского суда по правам человека], том 41, 2005 г., с. 985; дело «Martin v. the United Kingdom» [Мартин против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, 24 октября 2006 г., заявление № 40426/98, (неопубликовано, можно получить через веб-сайт суда: <www.echr.coe.int>), п. 44: «Хотя нельзя утверждать, что Конвенция категорически исключает полномочия военных судов по рассмотрению дел, к которым причастны гражданские лица, наличие таких полномочий должно подвергаться особенно тщательному исследованию, поскольку лишь в весьма исключительных обстоятельствах вынесение такими судами приговора по обвинению гражданских лиц в совершении уголовного преступления может быть совместимым с положениями ст. 6».

ходимость обеспечения определенных прав лицам, взятым под стражу, до суда⁵⁰⁴ и рассмотрения их дела независимым и беспристрастным судом⁵⁰⁵. Последний аспект, который как нельзя более уместен в контексте настоящей главы, более подробно разработан на Копенгагенском совещании Конференции по человеческому измерению 1990 года (см. рамку 21.3).

504 Москва, 1991 год:

«(23.1) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы:

- (i) лицо могло быть лишено свободы лишь на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, какие установлены законом;
- (ii) любое лицо, подвергающееся аресту, было информировано без задержек на доступном ему языке о причине его ареста и любых выдвигаемых против него обвинениях;
- (iii) любое лишенное свободы лицо было без задержек информировано о его правах в соответствии с национальным законодательством;
- (iv) любое арестованное или задержанное лицо имело право без задержек предстать перед судьей или другим должностным лицом, правомочным определять законность его ареста или задержания, и чтобы в случае незаконного ареста оно было безотлагательно освобождено; ...
- (v) любое арестованное или задержанное лицо имело право без неоправданных задержек уведомить или просить компетентный орган уведомить соответствующих лиц по его выбору о его аресте, задержании, тюремном заключении и месте нахождения; любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам;
- (vi) были приняты, если этого еще не сделано, эффективные меры по обеспечению того, чтобы содержание под стражей или заключение не использовалось правоохранительными органами в целях принуждения лица к признанию, самооговору или даче показаний против другого лица;
- (vii) продолжительность любого допроса и перерывов между допросами заносилась в протокол и удостоверяться в соответствии с национальным правом;
- (viii) задержанное лицо или его адвокат имели право заявить ходатайство или жалобу по поводу обращения с ним, в частности в случае пыток или другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, в органы, ответственные за управление местом содержания под стражей, и в вышестоящие инстанции, а в случае необходимости – соответствующему органу, обладающему надзорными или иными полномочиями по исправлению положения;
- (ix) такое ходатайство или жалоба оперативно рассматривались и без необоснованной задержки на них давался ответ; в случае отклонения ходатайства или жалобы или в случае неправомерной задержки заявитель будет иметь право обратиться с ней в судебный или другой орган; ни задержанное или находящееся в заключении лицо, ни любой другой заявитель не должны пострадать в связи с обращением с ходатайством или жалобой;
- (x) любое лицо, ставшее жертвой незаконного ареста или задержания, имело обеспеченное судебной защитой право требовать компенсации».

505 Вена, 1989 год (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы):

«[Государства-участники] ... будут ... обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены; они будут, в частности, эффективно применять следующие средства правовой защиты:

- право лица апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам;
- право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде, включая право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору;
- право быть быстро и официально уведомленным о решении, принятом по любой апелляции, включая юридические основания, на которых основывалось решение. Эта информация будет предоставляться, как правило, в письменной форме и во всяком случае так, чтобы позволить лицу эффективно воспользоваться другими доступными средствами правовой защиты».

Рамка 21.3

Обязательства ОБСЕ в области справедливого судебного разбирательства (выдержки)⁵⁰⁶

(5) [Государства-участники] торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие: ...

(5.12) – независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются;

(5.13) – независимость адвокатов признается и защищается, в частности в том что касается условий их приема на работу и практики;

(5.14) – нормы, касающиеся уголовного процесса, будут содержать четкое определение компетенции в отношении разбирательства и мер, которые предшествуют и сопровождают такое разбирательство;

(5.15) – каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо имеет право, с тем чтобы можно было вынести решение относительно законности его ареста или задержания, быть в срочном порядке доставленным к судье или другому должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять такую функцию;

(5.16) – каждый человек имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему уголовного обвинения или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и открытое разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона;

(5.17) – любое лицо, преследуемое в судебном порядке, имеет право защищать себя лично или без промедления через посредство выбранного им самим защитника, или, если это лицо не располагает достаточными средствами для оплаты услуг защитника, на безвозмездное получение таких услуг, когда этого требуют интересы правосудия.

3. Подходы

Военная юстиция – это комплексное поле, в котором действуют многообразные национальные системы, поднимающие множество технических вопросов, только некоторые из которых рассматриваются здесь, ввиду четкой направленности этого справочника на рассмотрение прав человека военнослужащих⁵⁰⁷. По этой причине в справочнике не обсуждается вопрос распространения юрисдикции военных судов на *гражданских лиц*, что может иметь место в некоторых странах, если, как утверждается, преступление совершено против военнослужащего или событие имело место на территории военных объектов. Здесь мы рассматриваем: отношение между уголовными преступлениями и военной дисциплиной; вид суда, рассматривающего военные преступления; выбор военных или гражданских судей; положение обвинителей и защитников; необходимость в независимых апелляциях.

Отношение между уголовными преступлениями и военной дисциплиной

Следует проводить различие между уголовными преступлениями и дисциплинарными нарушениями, которые обычно не являются уголовными преступлениями. Например, кража или нападение представляют собой уголовное преступление, тогда как неявка на службу является дисциплинарным нарушением, но не уголовным преступлением. Тогда как гражданские суды могут обычно рассматривать только

506 Копенгаген 1990 г.

507 Нольте, указ. соч., примечание 6, сс. 130-175.

дела об уголовных преступлениях, военные суды могут (в зависимости от конкретного государства) рассматривать дела об уголовных преступлениях и дисциплинарных нарушениях или только о дисциплинарных нарушениях.

Отношение между уголовными преступлениями и военной дисциплиной затрагивает два касающихся защиты прав человека вопроса: обладают ли военнослужащие, обвиняемые в совершении уголовного преступления, такими же процессуальными гарантиями, как и гражданские лица, и предстают ли они перед судом в рамках разных систем более одного раза за одно и то же преступление.

Могут применяться два в сущности различных подхода. Более распространенный подход заключается в том, чтобы рассматривать дисциплинарные нарушения и уголовные преступления отдельно. Преимущество этого подхода заключается в том, что в случае уголовных дел можно без изменения использовать процессуальные нормы, применяемые к гражданским лицам (хотя здесь остается отдельный практический вопрос о виде суда, в котором должно рассматриваться дело). В Испании и Норвегии проводится четкое различие между дисциплинарными нарушениями, которые рассматриваются военными судами, и общими уголовными преступлениями, которые рассматриваются гражданскими судами. Благодаря этому подходу с военнослужащими обращаются так же, как и с гражданскими обвиняемыми, а военная практика сосредотачивает свое внимание на преступлениях, носящих явно военный характер. Недостатком, однако, является риск того, что конкретный солдат может подвергнуться чрезмерному наказанию за один и тот же проступок, т.е. и уголовному наказанию, и дисциплинарному взысканию, а также, возможно, мерам наказания в профессиональном плане (таким как понижение в звании). Кроме того, все эти санкции, взятые вместе, могут быть несоразмерными преступлению, в особенности по сравнению с тем, как в подобных обстоятельствах обращаются с гражданским нарушителем.

Второй подход (типичным примером применения которого является Соединенное Королевство) заключается в том, что военным судам разрешается рассматривать дела об уголовных преступлениях и дисциплинарных нарушениях путем включения, наряду с дисциплинарными нарушениями, всех видов уголовных преступлений в свод военных законов (Закон о вооруженных силах 2006 года). Таким образом исключается потенциальная угроза применения двойного наказания. Этот подход, может, тем не менее, выявить расхождения в процессуальных нормах, применяемых военными судами, по сравнению с процедурой в обычных уголовных судах. Вариант этой модели используется, например, в Канаде, в соответствии с которым военным судам разрешается рассматривать дела военнослужащих о совершении уголовных преступлений, кроме наиболее тяжких преступлений (например, тяжкое убийство и непредумышленное убийство), которые передаются на рассмотрение гражданских судов⁵⁰⁸.

Как пояснялось выше, в странах, где проводится различие между дисциплинарными и уголовными преступлениями, приходится решать вопрос о предупреждении двойного наказания, так как это противоречит как принципу верховенства закона, так и международным обязательствам в области прав человека⁵⁰⁹. Это верно, что дисциплинарные процедуры и уголовное право могут рассматриваться как выполняющие различные, не исключющие друг друга функции. В этой связи, цель

508 Закон о национальной обороне (Свод пересмотренных законов Канады, 1985 г., с N-5), Ч. III.

509 Ст. 14.7 МПГПП: «Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны».

дисциплинарных мер – обеспечение боеспособности вооруженных сил, возможно, полностью не достигается системой уголовных наказаний, которая фокусирует внимание на обстоятельствах и степени тяжести преступления и применяет их в качестве критерия при определении меры наказания. (Таким образом, что касается двойного наказания, дисциплинарные меры можно сравнить с действиями работодателя после осуждения работника за уголовное преступление, которые показывают, что работник не пригоден.) Существуют, однако, веские аргументы против проведения слишком четкого различия между целями двух систем. Например, в Германии и Испании могут последовательно применяться уголовные и дисциплинарные наказания. Тем не менее, в рамках дисциплинарной системы некоторые санкции могут налагаться, только если нарушен соответствующий кодекс, а в качестве цели вынесения приговора в уголовном суде часто приводится реабилитация преступника. Более того, с точки зрения конкретного военнослужащего, потеря свободы, финансовые или иные санкции могут быть более очевидны и важны, чем какое-либо тонкое различие в обосновании наказания. Нидерланды, Бельгия и Соединенное Королевство⁵¹⁰ представляют собой примеры стран, где не допускается двойное наказание. Если военнослужащий (-ая) осужден (-а) уголовным судом, он (она) не может подвергаться дисциплинарным мерам за тот же проступок решением военного суда.

Как пояснялось выше в разделе 2, одна из важнейших проблем правозащитного порядка в отношении военной дисциплины – это вопрос обеспечения независимости суда от командных инстанций. У этой проблемы несколько аспектов: обладают ли обычные или военные суды полномочиями, входят ли в состав военных судов гражданские судьи, какова процедура назначения судей военных судов, какова роль обвинителей и защитников и какова процедура рассмотрения апелляций. Ниже все эти аспекты рассматриваются по очереди.

Вид суда, рассматривающего воинские правонарушения

В разных странах применяются различные системы рассмотрения предполагаемых нарушений уголовного права (см. рамку 21.4).

Рамка 21.4

Рассмотрение нарушений уголовного права

| Модель | Примеры |
|---|---|
| Обычные гражданские суды имеют исключительные полномочия по рассмотрению всех уголовных дел | Дания, Германия, Швеция |
| Специальные гражданские суды обладают полномочиями по рассмотрению всех уголовных дел | Италия, Нидерланды |
| Полномочия гражданских и военных судов частично совпадают | Бельгия, Франция, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки |
| Военные суды имеют исключительные полномочия по рассмотрению уголовных дел и дисциплинарных нарушений | Азербайджан, Беларусь, Люксембург, Польша, Турция, Украина, Швейцария |

В первом случае, обычные гражданские суды имеют право рассматривать все обвинения в совершении уголовных преступлений, выдвинутые против военнослужащих, как например, в Дании, Германии и Швеции. Этот подход основан на приверженности строгому соблюдению принципов равенства обращения и независимости. Потенциально, однако, у него могут быть недостатки, в связи с тем что некоторые преступления, имевшие место в военной среде, могут рассматриваться

510 Закон о вооруженных силах 2006 года, раздел 66.

судьями, незнакомыми с военными условиями и культурой. Возможно также, что вмешательство гражданской судебной системы может само по себе иметь негативное влияние на боеспособность и потребности вооруженных сил, например, если суд заседает с длительными промежутками.

Второй подход, разработанный, в частности, с целью преодоления этих потенциальных трудностей, заключается в том, что внутри гражданских судов созданы специальные отделы или процедуры. В Нидерландах существуют специальные судебные коллегии для рассмотрения дел о воинских правонарушениях, совершенных военнослужащими, тогда как уголовные дела рассматриваются в рамках гражданской судебной системы. В состав этих судов входит судья, являющийся военнослужащим. Дела рассматриваются сначала в местном отделе окружного суда (если они касаются мелких правонарушений) или в окружном суде в г. Арнеме, если речь идет об иных правонарушениях, причем апелляции могут подаваться в военную коллегию апелляционного суда в Арнеме⁵¹¹. В Италии военные суды входят в состав гражданской судебной системы на основании ликвидации в 1981 году Верховного военного суда, в результате которой они перешли под юрисдикцию Кассационного суда.

В третьей группе стран полномочия гражданских и военных судов могут частично совпадать. В этих случаях, дела могут распределяться между судами в соответствии с различными факторами: такими как тяжесть преступления, место совершения преступления, личность жертвы и то, совершено ли преступление в мирное или военное время. В Соединенном Королевстве дела об уголовных преступлениях, совершенных военнослужащими против гражданских лиц, обычно рассматриваются гражданскими судами, тогда как дела об уголовных преступлениях, совершенных одним военнослужащим против другого, обычно рассматриваются военными судами (трибуналами). Это разделение четко направлено на обеспечение независимости и укрепление доверия общественности к способу рассмотрения дел о наиболее тяжелых преступлениях. В Бельгии гражданские суды рассматривают дела, в которых одним из обвиняемых выступает гражданское лицо, что обеспечивает равное обращение со всеми обвиняемыми. Во Франции гражданские суды рассматривают дела военнослужащих о преступлениях, совершенных на территории Франции, а военные суды отвечают за рассмотрение дел о преступлениях, совершенных солдатами за границей (в данном случае, из практических соображений).

И наконец, есть страны, где только военные суды отвечают за рассмотрение всех видов уголовных преступлений, к которым причастны военнослужащие. Преимущества данного подхода заключаются в том, что суды знакомы с военной жизнью и что процесс в минимальной степени влияет на боеготовность армии. Однако такие системы уделяют меньше внимания общественному мнению о степени независимости судов и равенства в обращении между военными и гражданскими обвиняемыми.

Состав военных судов

Как показано в рамке 21.5, существуют различные системы формирования состава судов. Согласно общепринятой практике, последние включают гражданский компонент. Хотя гражданский судья может быть в меньшей мере – по сравнению с судьей, имеющим опыт военной службы, – знаком с обстановкой, в которой принимаются дисциплинарные решения, преимущество заключается в том, что гражданский компонент усиливает внешние признаки независимости и, следовательно, укрепляет общественное доверие к военной юстиции. Гражданские члены суда выступают в качестве гарантии против влияния командиров на военных членов суда. Подобный

511 Нольте, указ. соч., примечание 6, с. 630.

эффект достигается, если решение, принимаемое судом, который состоит из военных судей, может быть обжаловано в суде, состоящем из гражданских судей. Таким образом военные суды могут быть интегрированы в правовую систему в целом.

Рамка 21.5

Состав военных судов⁵¹²

| Только военные судьи | Только гражданские судьи | Гражданские и военные судьи |
|--|--------------------------|---|
| Беларусь, Ирландия, Испания, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Турция, Украина, Хорватия, Швейцария | Азербайджан, Латвия | Канада, Люксембург, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция |

Назначение членов военных судов

Во многих странах члены военных судов назначаются таким же образом, как и члены гражданских судов, часто главой государства (например, в Финляндии, Чешской Республике и Эстонии) или Министерством юстиции (Дания), или Советом по назначениям (Норвегия). В других государствах, однако, в назначении могут участвовать Министерство обороны (Хорватия или Германия), члены системы военной юстиции (Ирландия), или же процедуры могут быть различны в мирное и военное время (Франция). В случае если в назначении участвует Министерство обороны, внешние признаки независимости усиливаются, когда апелляционные жалобы могут подаваться в вышестоящий суд, состав которого не назначается Министерством обороны, как например, в схеме, включающей Федеральный административный суд (Германия).

Рамка 21.6

Назначение членов военных судов: отдельные страны⁵¹³

| | |
|----------|---|
| Германия | Гражданские судьи в составе военных дисциплинарных судов (суды первой инстанции) назначаются федеральным Министерством обороны. Кандидатуры гражданских судей в отделах по военным делам Федерального административного суда (апелляционный суд) предлагаются федеральным Министерством юстиции совместно с советом по отбору кандидатов в судьи и утверждаются президентом Германии. |
| Франция | В мирное время судьи назначаются главным судьей и в судах заседают только гражданские судьи. В мирное время не делается исключений для военнослужащих, которые судятся так же, как и гражданские лица. В военное время судьи назначаются Министерством обороны и заседающие в судах судьи принадлежат как к гражданскому сектору, так и к военной профессии. |
| Ирландия | В случае военных трибуналов военные судьи назначаются Генеральным судьей-адвокатом, гражданский адвокат назначается президентом Ирландии. Гражданские судьи назначаются президентом по предложению правительства. |

Обвинители и защитники

Имеется ли в стране отдельный военный прокурор или нет, очевидно, зависит от того, рассматриваются ли дела военными или гражданскими судами. Например, в Германии, Нидерландах и Франции уголовным преследованием военнослужащих занимаются обычные прокуроры. В ряде других стран имеются отдельные военные прокуроры или военные службы уголовного преследования. Как и в случае судей, эти прокуроры являются специалистами в области военного права и, следовательно, знакомы с военной жизнью. Учитывая то, что в некоторых правовых системах прокуроры пользуются широкими полномочиями в отношении определения пунктов

512 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 9.

513 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 10.

обвинения, прекращения уголовного дела, проверки доказательств и возможных перекрестных допросов обвиняемого и других свидетелей, их независимость является важным фактором. Как видно из рамки 21.7, гарантии независимости могут быть конституционными, законодательными или административными по своему характеру.

Рамка 21.7

Гарантии независимости военных прокуроров (отдельные государства)⁵¹⁴

| Страна | Гарантии |
|----------------------|---|
| Ирландия | Прокуроры военных трибуналов назначаются из списка директором службы уголовного преследования. Они не принадлежат к воинскому формированию или подразделению, в котором служит обвиняемый. |
| Российская Федерация | Органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственного управления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных структур управления и общественных объединений и в строгом соответствии с законами, действующими на территории Российской Федерации. Любая форма влияния противоречит закону (ст.ст. 4 и 5 Федерального закона 2202-1 от 17 января 1992 г. о прокуратуре Российской Федерации). |
| Турция | Независимость прокуроров установлена ст.ст. 9, 138, 139, 140, 145 Конституции. |
| Эстония | Прокуроры являются гражданскими лицами, подотчетными Министерству юстиции. |

Важно, чтобы военнослужащие, обвиняемые в совершении тяжкого уголовного преступления или в серьезном дисциплинарном правонарушении, имели доступ к профессиональной юридической помощи и представительству. Как указывалось выше в разделе 2, ст. 6 ЕКПЧ требует, чтобы каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имел право «защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия». Следовательно, осуществление представительства интересов подсудимого военным адвокатом против желания подсудимого противоречит положениям Конвенции. Однако это применимо только к уголовным делам или тем дисциплинарным правонарушениям, которые имеют подобные последствия (и поэтому не ко всем дисциплинарным нарушениям), и, конечно, только к тем государствам, которые подписали Конвенцию.

Еще одной гарантией независимости защитников в данных обстоятельствах являются профессиональные обязанности адвоката, представляющего своего клиента согласно с кодексом соответствующей коллегии адвокатов. Право адвоката не разглашать информацию, полученную от клиента, может также выступать в качестве гарантии против вмешательства командования в делах, где защитник является членом личного состава вооруженных сил.

Апелляции на решения военных судов

Как говорилось выше, обжалование решений военного суда в гражданском суде является важной гарантией. Оно помогает обеспечить корректное применение судом низшей инстанции общего права (заложенного в конституции или в уголовном кодексе). Оно может также помочь исправить процедурные недостатки, включая те из них, которые могли возникнуть в результате вмешательства командования. В этом отношении интеграция военных судов в гражданскую судебную систему

514 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 11.b.

выступает важной гарантией исправления возможных судебных ошибок и может помочь внушить обществу доверие к системе военной юстиции. Можно утверждать, что точно так же, как военная сфера в конечном счете должна находиться под контролем гражданских структур, так и военные суды должны быть подчинены гражданской судебной системе⁵¹⁵. Кроме того, в случае уголовного преследования, право обжалования обвинительного приговора признается основными соглашениями в области прав человека, хотя в них не указывается вид суда⁵¹⁶. В случаях, когда менее серьезные дисциплинарные нарушения наказываются решением командира, обжалование может быть первой возможностью для официального слушания дела при наличии процессуальных гарантий.

На практике процедура обжалования в различных государствах обеспечена различными способами⁵¹⁷. В небольшом количестве государств-участников возможно обжалование только в вышестоящем военном суде. Однако в большинстве стран предусмотрена возможность обжалования в Верховном суде страны как в суде последней апелляционной инстанции⁵¹⁸, хотя порой на ограниченных основаниях (например, толкование положений конституции). В некоторых странах (например в США и Канаде) существует возможность обжалования в военном суде промежуточной инстанции, назначение которого заключается в обеспечении единообразия в работе судов различных родов войск.

4. Примеры передового опыта и рекомендации

- В случаях когда полномочия гражданских и военных судов частично совпадают, гражданский суд должен иметь возможность решать, отнести ли конкретное дело к своей юрисдикции.
- Должны быть введены гарантии для предупреждения двойного наказания военнослужащего за один и тот же проступок в ходе следующих друг за другом уголовного и дисциплинарного процессов.
- Следует выбирать военных судей и прокуроров из независимых родов войск, не подчиненных командованию части, связанной с судебным процессом, и, желательно, назначаемых гражданскими министерствами юстиции или прокуратурами. Военные судьи, входящие в состав постоянно действующих судов, должны иметь гарантии против необоснованного отстранения от должности.
- Судьи и обвинители должны назначаться на конкретные военные процессы в ходе процедуры, защищенной от вмешательства командных инстанций.
- Обвиняемые в военных процессах должны иметь доступ к юридической помощи и представительству по собственному выбору, и, если они не могут оплатить услуги адвоката, юридическая помощь им должна быть предоставлена на не менее благоприятных условиях, чем те, которые существуют в обычных уголовных процессах в данной стране.
- Если правонарушения рассматриваются военными, а не гражданскими судами, в состав военных судов должен входить один гражданский судья в суде первой инстанции или должна существовать возможность подачи апелляции в гражданский суд. В любом случае, суд последней апелляционной инстанции должен быть гражданским судом.

515 Роу, указ. соч., примечание 4, с. 87.

516 Ст. 14.5 МПГПП; ст. 2 Протокола № 7 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

517 Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 14.

518 В Польше имеется военная палата в Верховном суде.

Глава 22

Омбудсмены

Омбудсмен – это институт, осуществляющий надзор над органами государственного управления и помогающий обеспечить соблюдение последними принципов и практики надлежащего управления путем рассмотрения жалоб общественности, которые касаются решений, действий или упущений государственных органов управления.

Настоящая глава посвящена, в частности, военным омбудсменам. Здесь рассматривается значение этого института для защиты прав человека военнослужащих в мирное время, а также то, каким образом он способствует созданию более эффективной и подотчетной структуры вооруженных сил. В этой связи в главе представлены различные подходы к деятельности омбудсмена, при этом особое внимание уделяется преимуществам и недостаткам каждого из них⁵¹⁹.

1. Актуальность вопроса

Для чего нужен омбудсмен? Несмотря на то что внутри вооруженных сил существуют процедуры подачи и рассмотрения жалоб, во многих странах мира имеется омбудсмен для рассмотрения жалоб о ненадлежащем и оскорбительном поведении в вооруженных силах, недостатках военной политики, а также систематических проблемах в военной сфере. После расследования данных жалоб и недостатков омбудсмен формулирует рекомендации по принятию корректировочных мер. В этой связи значение омбудсмена может быть заметно в нескольких сферах:

1. Его независимый надзор укрепляет доверие к вооруженным силам, благодаря созданию большей транспарентности процесса управления, без ущерба для авторитета военных командных инстанций.
2. В качестве независимой организации по наблюдению он содействует осуществлению демократического и гражданского контроля над вооруженными силами. Он укрепляет принципы надлежащего управления, гражданского контроля, верховенства закона и прав человека в армии.
3. Омбудсмен предоставляет необходимую защиту отдельным членам личного состава вооруженных сил от нарушений их прав, злоупотреблений властью и несправедливых решений.
4. Омбудсмен может помочь военным командирам осуществить внутренние изменения и улучшить внутреннее функционирование вооруженных сил.
5. В результате омбудсмен может оказывать положительное влияние на качество жизни военнослужащих, их боевой дух, чувство войскового товарищества, что может также помочь сохранить личный состав в период критической нехватки солдат⁵²⁰.

519 Хотя нами признается основополагающее значение этого вопроса, в настоящей главе не рассматриваются деятельность омбудсмена и его соответствующие полномочия в ходе ведения войны или операций по поддержанию мира.

520 А. Марен, «Overhauling Oversight: Ombudsman White Paper» [Тщательный контроль: Белая книга омбудсмена], 30 марта 2005 г., в наличии на: <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/wp-lb/index-eng.asp>>.

2. Международные обязательства в области прав человека

Хотя и не ссылаясь конкретным образом на военный контекст, ОБСЕ неоднократно подтверждала основополагающее значение института омбудсмана для защиты прав человека, в особенности подчеркивая его роль, среди прочего, в решении проблем, относящихся к меньшинствам⁵²¹ и гендерным вопросам⁵²² (см. рамку 22.1).

Рамка 22.1

Обязательства ОБСЕ, относящиеся к омбудсменам: избранные примеры

Приложение к Решению № 3/03: План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (Маастрихт, 2003 г.)

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

20. БДИПЧ и, в соответствующих случаях, другие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут оказывать государствам-участникам по их просьбе помощь в разработке антидискриминационного законодательства, а также в учреждении органов по борьбе с дискриминацией. ...

22. БДИПЧ будет по запросу давать рекомендации о том, каким образом можно задействовать существующие в государстве-участнике механизмы, такие как бюро омбудсмана, комиссии по борьбе с дискриминацией, дисциплинарные комиссии полицейских ведомств и другие соответствующие органы в целях ослабления напряженности между рома и синти и нецыганским населением.

Приложение к Решению № 14/04: План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства (София, 2004 г.)

44 (g) Создание национальных механизмов для улучшения положения женщин:

БДИПЧ будет и впредь по мере необходимости предоставлять «ноу-хау» и оказывать поддержку в области построения демократических институтов для обеспечения гендерного равенства, таких как бюро омбудсменов местного и национального уровня.

3. Различные подходы к деятельности омбудсмана

Что касается структуры и полномочий института омбудсменов, существуют четыре основные модели:

- Страны, в которых нет военного омбудсмана (например, Испания и Словакия).
- Страны, где институт омбудсмана включен в структуру самих вооруженных сил под названием генерального инспектора (например, Нидерланды и Бельгия).
- Страны, где полномочия гражданского омбудсмана распространяются также и на военную сферу (например, Швеция, Дания, Польша).
- Страны, в которых имеется независимый военный омбудсмен (например, Германия, Ирландия, Канада).

Страны, в которых нет военного омбудсмана

В большинстве стран нет военного омбудсмана. Преимущество этого подхода заключается в том, что ответственность за поддержание дисциплины в рядах военнослужащих лежит главным образом на командных структурах. Однако существует опасность, что злоупотребления и дурное обращение могут остаться безнаказанными по причине недостаточного доверия к внутренним дисциплинарным процедурам и боязни репрессий со стороны военачальников; следовательно, защита прав человека военнослужащих может быть поставлена под угрозу. Отсутствие

521 Приложение к Решению № 3/03: План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, Маастрихт, 2003 г.

522 Приложение к Решению № 14/04: План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства, София, 2004 г.

военного омбудсмана часто вызвано сильным сопротивлением введению такого независимого механизма рассмотрения жалоб со стороны командных инстанций. В Соединенном Королевстве, например, особенно после гибели четырех новобранцев в казармах Дипката, имела место оживленная дискуссия о преимуществах учреждения альтернативных механизмов осуществления внутреннего и внешнего контроля за вооруженными силами. Введение должности военного омбудсмана, наделенного широкими следственными полномочиями в отношении жалоб и правом выносить по ним имеющие обязательную силу решения, было рекомендовано как комитетом обороны в палате общин⁵²³, так и недавно опубликованным отчетом о ситуации в Дипкате⁵²⁴. Однако Министерство обороны не приняло данной рекомендации, «главным образом, на том основании, что в вооруженных силах уже [имеются] процедуры по удовлетворению жалоб»⁵²⁵. Кроме того, предложение расширить круг полномочий парламентского представителя по рассмотрению жалоб на государственных служащих, с тем чтобы позволить ему рассматривать жалобы от военнослужащих, касающиеся административных вопросов, на данный момент не принято⁵²⁶. Вместо этого, в 2006 г. был законодательно утвержден пост комиссара по рассмотрению жалоб в вооруженных силах. Назначаемый министром обороны, комиссар по рассмотрению жалоб в вооруженных силах призван контролировать расследование жалоб от военных и ежегодно докладывать министру обороны о мерах принятых для исправления ситуации⁵²⁷.

Страны, где институт омбудсмана включен в структуру самих вооруженных сил

Командные инстанции вооруженных сил предпочитают механизм надзора, включенный в военные структуры, так как он представляется более восприимчивым к вопросам командования и контроля и учитывающим необходимость поддерживать боеспособность войск; кроме того, подобный механизм характеризуется тем преимуществом, что он обладает специализированными знаниями о военных проблемах и образе жизни. Однако внутренние механизмы могут быть недостаточно независимыми, так как они находятся под контролем военной иерархии. Это может, в свою очередь, помешать восприятию их жалобщиками как законных.

Генеральный инспектор, как наиболее часто называют этот механизм, обычно участвует в решении оперативных вопросов, и занимает эту должность неизменно состоящий на действительной службе военный. Так обстоит дело в Нидерландах, где генеральный инспектор вооруженных сил выполняет и консультативную, и посредническую функцию. Кроме того, он выполняет обязанности инспектора по делам ветеранов (см. рамку 22.2). Основным недостатком данного подхода является то, что вооруженные силы осуществляют надзор сами над собой. Потенциально это может привести к возникновению конфликта интересов и подорвать доверие к рекомендациям надзорного органа.

523 Соединенное Королевство, палата общин, специальный комитет по обороне, «Duty of Care» [Обязанность проявлять заботу], третий доклад, сессия 2004-05 гг., Лондон, 3 марта 2005 г., рекомендация 112, доступно на: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/63/6302.htm>>.

524 Блейк, указ. соч., примечание 380, глава 12, сс. 400-403.

525 Ответ правительства на третий доклад комитета по обороне палаты общин на сессии 2004-05 гг. «Duty of Care», Министерство обороны Соединенного Королевства, июнь 2006 г., в наличии на: <<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25DDEF96-F9E8-4C70-8B63-8EE8B3CD5496/0/GovtResponsetotheDeerpcutReview.pdf>>.

526 Блейк, указ. соч., примечание 380, п. 8.

527 Указ о вооруженных силах, разделы 338 и 339, <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060052_en_21>.

Рамка 22.2

Генеральный инспектор вооруженных сил Нидерландов (ГИ ВС)⁵²⁸

Положение ГИ ВС

ГИ ВС подчиняется непосредственно министру обороны, что означает, что он занимает независимое положение внутри военного ведомства. Для выполнения своих задач ГИ ВС имеет доступ ко всем элементам министерства обороны, он уполномочен изучать документы и присутствовать на заседаниях.

Чем занимается ГИ ВС?

Одна из основных задач ГИ ВС состоит в осуществлении посредничества в индивидуальных делах, касающихся (бывших) военнослужащих вооруженных сил Нидерландов, представленных ему заинтересованным лицом или его (ее) родственниками или по их поручению.

В каких делах ГИ ВС уполномочен осуществлять посредничество?

ГИ ВС выступает в качестве посредника в индивидуальных делах, относящихся к военному ведомству. К ГИ ВС можно также обращаться в связи со случаями ненадлежащего или неуважительного поведения в отношении коллег. В принципе, ГИ ВС не рассматривает дела, по которым начата судебная процедура или вынесено решение.

На срок, в течение которого решение может быть обжаловано, не влияет тот факт, что ГИ ВС приглашен в качестве посредника. ГИ ВС не принимает решений по делам, связанным с правонарушениями. Когда это целесообразно, он передает такие дела в королевскую военную полицию.

В Бельгии генеральный инспектор-посредник возглавляет управление генерального инспектора Министерства обороны. Его полномочия описаны в рамке 22.3.

⁵²⁸ См. веб-сайт нидерландского омбудсмена по вопросам обороны: <<http://www.mindef.nl/ministerie/IGK/english>>.

Рамка 22.3

Генеральный инспектор-посредник (ГИП) бельгийских вооруженных сил⁵²⁹

Положение ГИП

ГИП подчиняется непосредственно министру обороны, что означает, что он занимает независимое положение внутри оборонного ведомства. Если это применимо, он также находится в подчинении начальника штаба ВС. ГИП возглавляет управление генерального инспектора Министерства обороны.

Полномочия

- Расследовать любые жалобы военнослужащих или гражданских служащих вооруженных сил, касающиеся функционирования всех служб Министерства обороны, дискриминации, независимости, необходимой для выполнения некоторых функций.
- Выступать посредником между подателем жалобы и Министерством обороны.
- Получать официальные жалобы о насилии и психологическом или сексуальном преследовании на рабочем месте и передавать их консультанту по сдерживанию конфликтов, если потерпевший отказывается от участия посредника.
- Выполнять все поручения министра обороны по изучению, проверке или вынесению рекомендаций.
- Проводить специальные или текущие проверки и расследования.
- Предоставлять отчеты министру обороны и начальнику штаба вооруженных сил, последнему только если это не поставит под угрозу текущие или будущие расследования.

Расследование и посредничество

На основании полученных жалоб ГИП имеет возможность расследовать жалобу или выступить посредником между потерпевшим и службами Министерства обороны. Это два весьма различных вида деятельности, которые не могут осуществляться одновременно. В случае если урегулировать конфликт при посредничестве ГИП не удастся, последним назначается комиссия по расследованию дела. Эта комиссия по расследованию не имеет права получать информацию о посреднической деятельности.

Годовые отчеты

Годовые отчеты ГИП представляются министру обороны. Отчеты ГИП не содержат каких-либо сведений, которые могут привести к раскрытию личности подавших жалобы лиц.

Сеть местных посредников

Деятельность ГИП опирается на сеть местных посредников. Ими являются военнослужащие, которые осуществляют посредничество с целью урегулирования конфликтов между подателями жалоб и армейскими службами в своем районе. Местные посредники имеют официальный статус консультанта.

Страны, где полномочия гражданского омбудсмана распространяются также и на военную сферу

В некоторых странах функция надзора за вооруженными силами является частью гражданского надзорного механизма, как например, в Польше и Швеции. Преимуществом гражданского омбудсмана является его устойчивый образ независимого института, гарантирующего равное обращение как военнослужащим, так и гражданским лицам. С другой стороны, гражданский омбудсмен может испытывать недостаток специфических знаний и авторитета в военных кругах. Кроме того, перегруженность работой может привести к значительным задержкам в рассмотрении дел. Решением данных проблем могло бы стать введение специализированных отделов внутри управления омбудсмана, например, назначение заместителя омбудсмана, занимающегося именно военными делами.

⁵²⁹ Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 4; годовой отчет управления генерального инспектора, 2004 г., в наличии на: <www.mil.be>.

Так обстоит дело, например, в Швеции, где работа омбудсмена разделена на несколько сфер ответственности, в том числе вооруженные силы, национальная служба, не подразумевающая непосредственного участия в военных действиях, и другие дела, относящиеся к Министерству обороны⁵³⁰.

Швеция была первой в истории страной, учредившей должность военного омбудсмена (в 1915 г.). Позднее, однако, в рамках общей реформы шведских вооруженных сил, проводившейся в 80-е годы XX века, полномочия военного омбудсмена были объединены с полномочиями парламентского омбудсмена (см. рамку 22.4).

Рамка 22.4

Швеция: Гражданский омбудсмен осуществляет надзор за вооруженными силами⁵³¹

Личный состав шведских вооруженных сил может подавать жалобы парламентскому омбудсмену только после исчерпания возможностей военной системы рассмотрения жалоб. Солдаты, чьи жалобы не удовлетворены на местном уровне путем непосредственного обращения к офицерам подразделения вплоть до его командира, могут подавать жалобы в Национальный совет по делам военнослужащих, а в случае неудовлетворения и там – парламентскому омбудсмену. Офицер может подать жалобу в командные инстанции, при необходимости вплоть до верховного главнокомандующего. Если жалоба остается без удовлетворения, она передается на рассмотрение парламентского омбудсмена.

Парламентский омбудсмен может посещать подразделения вооруженных сил в любое время для расследования жалоб или просто для бесед с солдатами, офицерами и гражданскими служащими. В последнее время только 10 дел в год передавались на рассмотрение парламентского омбудсмена.

В Дании создана консультативная система для предоставления помощи и консультаций солдатам и офицерам, которые считают, что их подвергают дискриминации, или против которых выдвинуты обвинения в дискриминации. В систему входят консультанты, не связанные с командными инстанциями, которые выполняют данные функции параллельно своим обычным обязанностям. Выполняя консультативные функции, они подчиняются старшему советнику в управлении по делам личного состава вооруженных сил. Консультанты предоставляют рекомендации или, при необходимости, помощь в составлении жалобы, которая подается в командные инстанции. Сама система не представляет собой внешний/независимый механизм подачи и рассмотрения жалоб.

Преимущество этой системы заключается в том, что права солдат не отделяются необоснованно от прав остального населения. Сосредоточение функций омбудсмена в одном управлении может также означать более низкие расходы по сравнению с содержанием нескольких специализированных управлений. В то же время, механизм гражданского контроля может испытывать недостаток опыта и знаний, необходимых для работы с оборонным ведомством, и может быть не в состоянии, ввиду своего широкого мандата, сфокусировать внимание на конкретных проблемах, с которыми сталкиваются военнослужащие.

Страны, в которых имеется независимый военный омбудсмен

В законодательстве некоторых стран предусмотрен в качестве отдельного института независимый омбудсмен по делам вооруженных сил, как например, парламентский

530 См. веб-сайт парламентского омбудсмена Швеции: <http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Persons&Language=en>.

531 См. веб-сайт шведского парламентского омбудсмена: <<http://www.jo.se>>.

омбудсмен по норвежским вооруженным силам, специальный парламентский представитель по делам вооруженных сил в Германии, омбудсмен национальной обороны и вооруженных сил Канады или омбудсмен сил обороны Ирландии.

В дополнение к специализированным знаниям по военным вопросам, главное преимущество независимого военного омбудсмана составляет его авторитет в глазах подающих жалобы, парламента и общества. Главным недостатком является то, что учреждение такой должности может быть дорогостоящим.

Должность **парламентского омбудсмана по норвежским вооруженным силам** учреждена в 1952 г. – он стал первым в мире парламентским военным омбудсменом. Омбудсмен возглавляет комитет омбудсмана, в который входят семь членов. Омбудсмен и комитет омбудсмана являются органами парламента Норвегии. Они избираются парламентом и отчитываются перед ним. Омбудсмен действует беспристрастно и независимо от Министерства обороны и военных властей. Омбудсмен гарантирует соблюдение прав всех членов, в том числе бывших, личного состава вооруженных сил⁵³². В рамке 22.5 кратко изложены основные обязанности омбудсмана.

Рамка 22.5

Парламентский омбудсмен по вооруженным силам Норвегии⁵³³

- Омбудсмен может начать расследование по требованию или по собственной инициативе любого дела, которое привлекает его внимание.
- Все виды проблем и обстоятельств, возникающих в ходе военной службы, могут быть доведены до сведения омбудсмана в любое время.
- Омбудсмен уполномочен рассматривать дела, которые затрагивают все органы власти.
- Омбудсмен имеет доступ ко всем документам и информации и может заслушивать свидетелей и запрашивать мнение экспертов.
- Комитет омбудсмана проводит инспектирование военных подразделений в стране и за границей.
- Омбудсмен представляет протоколы инспекций с соответствующими рекомендациями министру обороны, начальнику штаба вооруженных сил и заинтересованным органам военной власти.
- Омбудсмен может в любое время представить доклад о конкретном деле парламенту.
- Омбудсмен выступает в качестве советника парламента и Министерства обороны по вопросам, входящим в круг его/ее полномочий.
- Комитет омбудсмана представляет годовые отчеты парламенту.

Должность **парламентского уполномоченного по делам вооруженных сил** учреждена в **Германии** в 1959 году, после того как было принято решение о воссоздании немецких вооруженных сил⁵³⁴. Немецкий омбудсмен является органом парламента Германии. Он (она) избирается парламентом и отчитывается перед ним. Парламентский уполномоченный, не являющийся членом парламента, может предпринимать действия по поручению парламента или его комитета по обороне или по собственной инициативе, если его внимание привлекают обстоятельства, которые вызывают подозрение в нарушении основных прав военнослужащего или принципов концеп-

532 Норвежский парламентский омбудсмен по вооруженным силам, в наличии на: <<http://www.ombudsmann.no/mil/english.asp>>.

533 Там же.

534 Ст. 45.b основного закона.

ции «Innere Führung»⁵³⁵. Кроме того, военнослужащие могут представить петицию непосредственно парламентскому уполномоченному в обход иных органов военной системы рассмотрения жалоб. При осуществлении своего мандата парламентский уполномоченный имеет право требовать доступа к информации и опрашивать свидетелей и экспертов, а также посещать военные части без предварительного уведомления. По окончании каждого расследования парламентский уполномоченный представляет рекомендации и наблюдает за их выполнением. Парламентский уполномоченный представляет парламенту годовой отчет, в который включаются негативные ситуации и инциденты в вооруженных силах и который может стать основанием для дальнейшего обсуждения и принятия решений по внутреннему развитию вооруженных сил.

Должность **омбудсмана национальной обороны и вооруженных сил Канады** учреждена в 1998 году после официального расследования причастности канадского воздушно-десантного полка к избиению, пыткам и убийству сомалийских подростков во время миссии по поддержанию мира в Сомали в 1992 году⁵³⁶. Одна из рекомендаций, сформулированных в результате расследования, заключалась в укреплении подотчетности канадских вооруженных сил путем создания независимого контрольного органа⁵³⁷. Канадский военный омбудсмен является полностью независимым институтом, назначаемым кабинетом и подотчетным Министерству обороны. Он рассматривает индивидуальные жалобы, подаваемые военнослужащими, членами их семьи, Министерством обороны, или начинает расследование по собственной инициативе. В отличие от Германии, податель жалобы должен, за исключением случаев, когда возникают вынуждающие обстоятельства, сначала добиваться удовлетворения жалобы в командных инстанциях или военной системе подачи и рассмотрения жалоб и лишь затем может обратиться к военному омбудсмену. Омбудсмен может также проводить расследования системных проблем, как например, в рамках инициативы по посттравматическому стрессовому расстройству (ПТС)⁵³⁸. Омбудсмен публикует годовой отчет, который представляет парламенту министр обороны и который обсуждается в соответствующих парламентских комитетах, а также специальные доклады по конкретным расследованиям, если считается, что это послужит общественным интересам.

Преимущество независимого механизма контроля над вооруженными силами заключается в том, что он способен посвятить все свое внимание исключительно военным вопросам, вырабатывая таким образом специфические опыт и знания в этой сфере. Его способность издавать доступные общественности отчеты усиливает возможность парламента осуществлять контроль и обеспечивает большую транспарентность и подотчетность военных структур.

Выше перечислены наиболее значительные примеры независимых механизмов надзора за вооруженными силами, которые часто использовались в качестве модели другими государствами, такими как Ирландия. **Ирландский омбудсмен сил обороны**

535 Мандат специального представителя парламента определен в разделе 1, пп. 2 и 3 Закона о специальном представителе парламента по вооруженным силам.

536 Более подробно о Комиссии по расследованию размещения канадских сил в Сомали см. на: <http://www.forces.gc.ca/site/Reports/somalia/vol0/index_e.asp>.

537 Комиссия по расследованию размещения канадских сил в Сомали, «Dishonored Legacy: The Lessons of the Somalia Affair» [Обещанное наследие: Уроки сомалийского дела], Оттава, Центр публикаций канадского правительства, 1997 г., резюме и глава 16.

538 Андре Марен, «Special Report: Systematic Treatment of CF Members with PTSD» [Специальный доклад: систематический уход за членами личного состава канадских вооруженных сил, страдающими ПТС], омбудсмен национальной обороны и вооруженных сил Канады, февраль 2002 г., в наличии на: <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/pts-ssp/doc/pts-ssp-eng.pdf>>.

назначается президентом Ирландии по предложению правительства и подчиняется министру обороны⁵³⁹. Омбудсмен рассматривает жалобы, подаваемые бывшими и нынешними членами личного состава сил обороны. Задача омбудсмента состоит в предоставлении (бывшим) военнослужащим регулярных сил обороны и сил резерва строгого, независимого и беспристрастного механизма подачи апелляций, если они полагают, что их жалобы не были соответствующим образом рассмотрены в ходе внутренней военной процедуры подачи и рассмотрения жалоб⁵⁴⁰. Омбудсмен действует беспристрастно и независимо от министра обороны, департамента обороны и органов военной власти. Как и в Канаде, военнослужащие должны сначала подать жалобу во внутренние структуры, до того как обратиться к омбудсмену⁵⁴¹. По завершении расследования омбудсмен может вынести рекомендации министру обороны, определяя меры, которые необходимо принять для исправления ситуации. Если реакция министра на рекомендации омбудсмента неудовлетворительна, последний может издать специальный отчет по делу⁵⁴².

В нижеследующей рамке представлены основные черты различных подходов к вопросу о омбудсмене в вооруженных силах.

Рамка 22.6

Должность омбудсмента: сравнение различных подходов (Канада, Нидерланды, и Швеция)

| | Независимость | Специализированные знания | Внутренние командные инстанции | Доверие подателя жалобы |
|------------|---------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Канада | да | да | нет | да |
| Нидерланды | нет | да | да | нет |
| Швеция | нет | нет | нет | нет |

4. Деятельность омбудсмента: вопросы и ответы

Какие условия обеспечивают надлежащее функционирование института омбудсмента?

Независимо от избранного подхода, три условия должны быть соблюдены для обеспечения надлежащего функционирования института омбудсмента:

1. эффективность (т.е. рекомендации омбудсмента должны выполняться соответствующими органами);
2. беспристрастность (т.е. прозрачность процедур);
3. независимость.

Независимость омбудсмента имеет решающее значение для обеспечения надежной и заслуживающей доверия подотчетности армии. Для того чтобы омбудсмен был независимым, он должен иметь полномочия, предоставленные законом, оперативную независимость и достаточные кадровые ресурсы⁵⁴³. Это значит, прежде всего, что

539 Комиссия по расследованию размещения канадских сил в Сомали, «Dishonored Legacy: The Lessons of the Somalia Affair» [Обещанное наследие: Уроки сомалийского дела], Оттава, Центр публикаций канадского правительства, 1997 г., резюме и глава 16.

540 Раздел 4.1 Закона об омбудсмене (сил обороны) 2004 года.

541 Омбудсмен сил обороны не участвует в следственной деятельности, которая затрагивает военные операции или операции по обеспечению безопасности, организацию, структуру и размещение сил обороны, условия трудового договора и управление военными тюрьмами.

542 Информация, содержащаяся в данном абзаце, почерпнута с веб-сайта ирландского омбудсмента сил обороны: <<http://www.odf.ie>>. Специальные отчеты включаются в годовой отчет омбудсмента.

543 «Military Ombudsmen», указ. соч., примечание 338.

институт омбудсмена должен быть наделен соответствующим правовым статусом, либо согласно конституции (как например, в Азербайджане, либо законодательному акту (как например, в Финляндии), либо обоим инструментам (в Дании). Во-вторых, омбудсмен должен иметь независимые средства проведения расследования. В-третьих, омбудсмен должен быть обеспечен достаточными и высококвалифицированными кадрами.

Независимость военного омбудсмена обуславливается также его институциональной включенностью в политическую систему, которая в разных государствах осуществляется по-разному. В некоторых странах омбудсмены по вопросам оборонного ведомства назначаются парламентом и подчиняются ему (например, в Польше, Норвегии, Чешской Республике); в других – омбудсменов назначает Министерство обороны и подчиняются они Министерству обороны и парламенту (например, в Канаде). Омбудсмены могут также назначаться и отчетываться перед главнокомандующим вооруженными силами (как например, в Эстонии). Независимость омбудсмена является одним из его основных достоинств и источником доверия, поэтому омбудсмен никогда не должен служить консультантом министров или парламента (см. рамку 22.7).

Рамка 22.7

Независимость омбудсменов: избранные национальные положения⁵⁴⁴

Польша

Ст. 210 Конституции

Представитель по гражданским правам/правам граждан независим в своей деятельности, независим от других государственных органов и подотчетен только сейму в соответствии с принципами, определенными законом.

Азербайджан

Ст. 5. Гарантии независимости Уполномоченного

5.1. Уполномоченный независим и подчиняется только Конституции и законам Азербайджанской Республики.

5.2. Независимости Уполномоченного предоставляются следующие гарантии:

- 5.2.1. Несменяемость в период исполнения обязанностей;
- 5.2.2. Неприкосновенность;
- 5.2.3. Недопустимость вмешательства в его деятельность со стороны какого-либо государственного органа или органа местного самоуправления, должностного лица;
- 5.2.4. Материальные и социальные гарантии.

5.3. Введение чрезвычайного или военного положения не приостанавливает и не ограничивает деятельность Уполномоченного.

Кто может подавать жалобы?

Военнослужащие, бывшие военнослужащие, военнослужащие сил резерва, добровольцы, поступающие на военную службу, или их супруги/члены семьи, которые считают, что подверглись неправильному или несправедливому обращению, могут в большинстве стран обратиться к омбудсмену с просьбой о проведении расследования. Кроме того, омбудсмен часто уполномочен проводить расследование по

⁵⁴⁴ Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 4.d, и Конституционный закон об Уполномоченном по правам человека (Омбудсмене) Азербайджанской Республики, принятый 28 декабря 2001 г., <<http://www.transparency-az.org/files/n5.doc>>

поручению парламента. В большинстве случаев, представители общественности не могут подать жалобу омбудсмену.

В некоторых странах омбудсмен может также по собственной инициативе проводить расследование дел, которые наталкивают на предположение о нарушении основных прав военнослужащего (например, в Германии, Грузии, Ирландии, Канаде и Финляндии) (см. рамку 22.8). Такие расследования являются важным инструментом, в случае если омбудсмен желает рассмотреть более широкие системные проблемы, которые касаются военнослужащих.

Рамка 22.8

Канада: кто может подать жалобу военному омбудсмену?⁵⁴⁵

- Нынешний или бывший член личного состава вооруженных сил Канады;
- Нынешний или бывший курсант военного училища;
- Нынешний или бывший служащий Департамента национальной обороны;
- Нынешний или бывший служащий неправительственной организации;
- Лицо, поступающее на службу в вооруженные силы;
- Ближайший родственник перечисленных выше лиц;
- Лицо, проходящее службу в канадских вооруженных силах по обмену или прикомандированное к канадским вооруженным силам.

Типы жалоб

Жалобы могут относиться к широкому ряду официальных, личных и социальных проблем, с которыми военнослужащие могут столкнуться в ходе своей повседневной военной службы, начиная с вопросов недобросовестного управления и заканчивая нарушениями основных прав. Жалобы могут касаться условий труда вообще, освобождения и отсрочки от обязательного призыва в армию, права на льготы и пособия в случае инвалидности, полученной в период прохождения службы, или смерти. Жалобы могут также касаться вопросов дискриминации на работе и преследования (см. рамку 22.9).

Рамка 22.9

Германия: виды дел, которые могут передаваться на рассмотрение омбудсмена⁵⁴⁶

- Права и обязанности военнослужащих;
- Стилль руководства и поведение;
- Условия военной подготовки;
- Применение дисциплинарных правил;
- Рабочее время и положения об оплате;
- Место и вид задания;
- Положения, регулирующие представление военнослужащих;
- Жалобы относительно бытовых условий (жилье, одежда и т.п.);
- Доступ к медицинскому обслуживанию и услугам;
- Вопросы, относящиеся к продвижению по службе, оценке результатов работы и переводам по службе.

⁵⁴⁵ Министерские директивы об омбудсмене национальной обороны и вооруженных сил Канады, директива № 12, <www.ombudsman.forces.gc.ca>.

⁵⁴⁶ См. веб-сайт парламента Германии: <http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce/index.html>.

Омбудсмены могут разбирать индивидуальные жалобы, а также рассматривать систематические проблемы, затрагивающие более широкие вопросы политики. Иногда расследование индивидуальной жалобы может пролить свет на систематические проблемы.

Какими полномочиями обладает омбудсмен в отношении расследования и доступа к секретной информации?

В некоторых странах омбудсмен может рассматривать дело только после исчерпания возможностей обжалования через механизмы подачи жалоб, существующие внутри вооруженных сил (командные инстанции и система военной юстиции) (см. главу 20, «Ответственность командиров и личная ответственность» и главу 21, «Дисциплина и военное судопроизводство»). В Ирландии командные инстанции и система военной юстиции получают 28 дней на разбор дела. По истечении этого срока жалоба может быть направлена омбудсмену. Это правило значительно ускорило работу внутренних механизмов рассмотрения жалоб⁵⁴⁷.

В Германии, напротив, военнослужащие имеют право представлять жалобы непосредственно парламентскому уполномоченному в обход официальных каналов и без соблюдения каких-либо конкретных требований по срокам⁵⁴⁸. В целях защиты прав военнослужащих омбудсмен имеет право проводить расследования. В рамках своих полномочий по ведению следствия омбудсмен имеет право запрашивать информацию, опрашивать свидетелей и получать доступ к документам.

Учитывая характер оборонной сферы, некоторая информация не может быть доступна обществу из соображений национальной безопасности. Вообще говоря, даже когда действуют правила строгой секретности, омбудсмену разрешается доступ ко всем документам, относящимся к конкретному делу (например, в Литве). Однако омбудсмен не может раскрывать секретную информацию или доводить результаты расследования до сведения широкой общественности⁵⁴⁹ (см. рамку 22.10).

Рамка 22.10

Закон о секретности: специальные положения, касающиеся секретности внутри управлений парламентских омбудсменов (Швеция)⁵⁵⁰

Глава 11, ст. 4

«...Секретность никоим образом не касается решения, выносимого парламентскими омбудсменами, которое завершает рассмотрение дела. Если парламентский омбудсмен... получает информацию от иного органа государственной власти, где эта информация является секретной, ее секретность сохраняется также и внутри управления омбудсмена или управления канцлера юстиции. Однако если информация содержится в документе, который был составлен на основании соответствующей деятельности, секретность информации сохраняется внутри управления омбудсмена, только если можно считать, что раскрытие информации приведет к нанесению значительного ущерба или серьезного вреда государственным или частным интересам...».

547 Г-жа Полин Мэрриган Куинн, омбудсмен по ирландским вооруженным силам, Семинар экспертов БДИПЧ-ДКВС по обзору прав человека военнослужащих, Варшава, 11 декабря 2006 г.

548 К. Глоймес, «Der Wehrbeauftragte: parlamentarische Kontrolle über die Streitkräfte; Petitionsinstanz für Soldaten der Bundeswehr» [Парламентский уполномоченный по вооруженным силам: парламентский контроль над вооруженными силами, институт подачи жалоб для солдат федеральной армии], Берлин, Публикации немецкого парламента, 2001 г.

549 Ханс Борн, Филип Флори и Андерс Джонсон (ред.), «Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices» [Справочник по парламентскому надзору за сферой безопасности: Принципы, механизмы и практика], Женева, Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, межпарламентский союз, 2003 г., с. 92.

550 См. <http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=576>.

Посещает ли омбудсмен казармы?

Во многих странах (например, в Германии, Грузии) омбудсменам предоставлено право посещать территорию любой военной части в любое время и без предварительного уведомления (см. рамку 22.11). Такие визиты позволяют омбудсмену встречаться и беседовать с военнослужащими в любом звании, получая таким образом непосредственное представление об условиях внутри вооруженных сил. В ходе таких визитов военнослужащие могут привлечь внимание омбудсмена к любой проблеме, с которой они сталкиваются при выполнении своих ежедневных военных обязанностей, а также к своим личным проблемам, которые часто не высказываются в жалобах. Благодаря встречам на местах, омбудсмен имеет также возможность принять профилактические меры и привлечь внимание компетентных органов власти к конкретным проблемным ситуациям.

Рамка 22.11

Полномочия омбудсмена по проведению инспекций в Грузии, Литве и Чешской Республике⁵⁵¹

Грузия

Ст. 18 Закона о народном защитнике Грузии

При проведении проверки народный защитник Грузии вправе:

- беспрепятственно войти в любой орган государственной власти и местного самоуправления, предприятие, организацию или учреждение, в том числе в воинские подразделения;
- требовать и получать от органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и негосударственных предприятий, организаций или учреждений, а также от должностных и юридических лиц все необходимые для проверки сведения, документы и другие материалы;
- получать разъяснения по расследуемому вопросу от должностных лиц любого ранга;
- через государственные и/или негосударственные учреждения проводить экспертные исследования и готовить заключения; привлекать специалистов к выполнению экспертных и консультационных работ.

Литва

Омбудсмен уполномочен требовать необходимую для любого расследования информацию, входить в учреждения (в том числе военные части) и предприятия для проведения проверок на месте и получения разъяснений.

Чешская Республика

Согласно Закону № 349/1999, омбудсмен имеет право проводить свои собственные расследования и предлагать меры по устранению недостатков компетентным государственным органам; в случае непринятия предложения омбудсмен имеет право передать дело гласности и требовать принятия мер вышестоящими органами или правительством. Главный инспектор по правам человека уполномочен осуществлять все виды инспекций внутри вооруженных сил и предлагать меры по устранению недостатков.

Каковы результаты проведенного омбудсменом расследования?

Когда расследование завершено, омбудсмен имеет право вынести **рекомендации** по искоренению предвзятого поведения, в том числе требующие изменения политики или принятия определенных мер по предотвращению повторения. Он может также передать дело компетентным органам для возбуждения уголовной

⁵⁵¹ Анкета БДИПЧ-ДКВС, вопрос 4.d, Закон о народном защитнике Грузии, <<http://www.ombudsman.ge/eng/laws/1.html>>.

или дисциплинарной процедуры (см. главу 20, «Ответственность командиров и личная ответственность» и главу 21, «Дисциплина и военное судопроизводство»). В большинстве государств омбудсмены не обладают полномочиями по вынесению имеющих обязательную силу решений, они, скорее, полагаются на силу убеждения. Их рекомендации не имеют обязательной силы и не могут отменять решений, принятых органами военного или гражданского правосудия; однако, рекомендации омбудсменов имеют большой политический вес и моральный авторитет (см. рамку 22.12).

Какие элементы содержатся в годовом отчете омбудсмена?

Омбудсмен уполномочен, в дополнение к рекомендациям, составлять **доступные для общественности годовые отчеты**. В каждом отчете, который направляется либо парламенту (как например, в Литве, Польше, Финляндии), либо правительству (например, в Канаде), омбудсмен описывает проблемы, с которыми сталкиваются военнослужащие, и состояние, в котором находятся отношения между управлением омбудсмена и командными инстанциями. Текст в рамке 22.12 описывает элементы, часто включаемые в годовой отчет омбудсмена.

Рамка 22.12

Годовой отчет омбудсмена должен:⁵⁵²

- публиковаться в кратчайший срок по окончании года;
- быть независимым (не допускается цензура со стороны политического руководства);
- содержать описание жалоб, полученных в течение года;
- содержать отчет о всех основных расследованиях, проведенных в течение года;
- выявлять систематические проблемы;
- содержать обоснование и аргументацию в поддержку любого решения, принятого управлением омбудсмена;
- содержать отдельное указание на то, были ли рекомендации выполнены.

Годовой отчет – это инструмент как отчетности, так и эффективности. Если какая-либо рекомендация не выполняется или создаются препятствия при проведении расследования, это может быть отражено в отчете. Доступные общественности отчеты омбудсмена сами по себе являются мощным орудием для привлечения внимания судебных и политических властей к вопросам вооруженных сил и доведения до сведения правительства или парламента, а также широкой общественности любых выявленных недостатков.

В некоторых странах, например, Ирландии и Канаде, омбудсмен может по своему усмотрению издавать, наряду с обязательным годовым отчетом, **специальные отчеты**, если существуют трудности с выполнением рекомендаций или специфические систематические проблемы, требующие решения⁵⁵³.

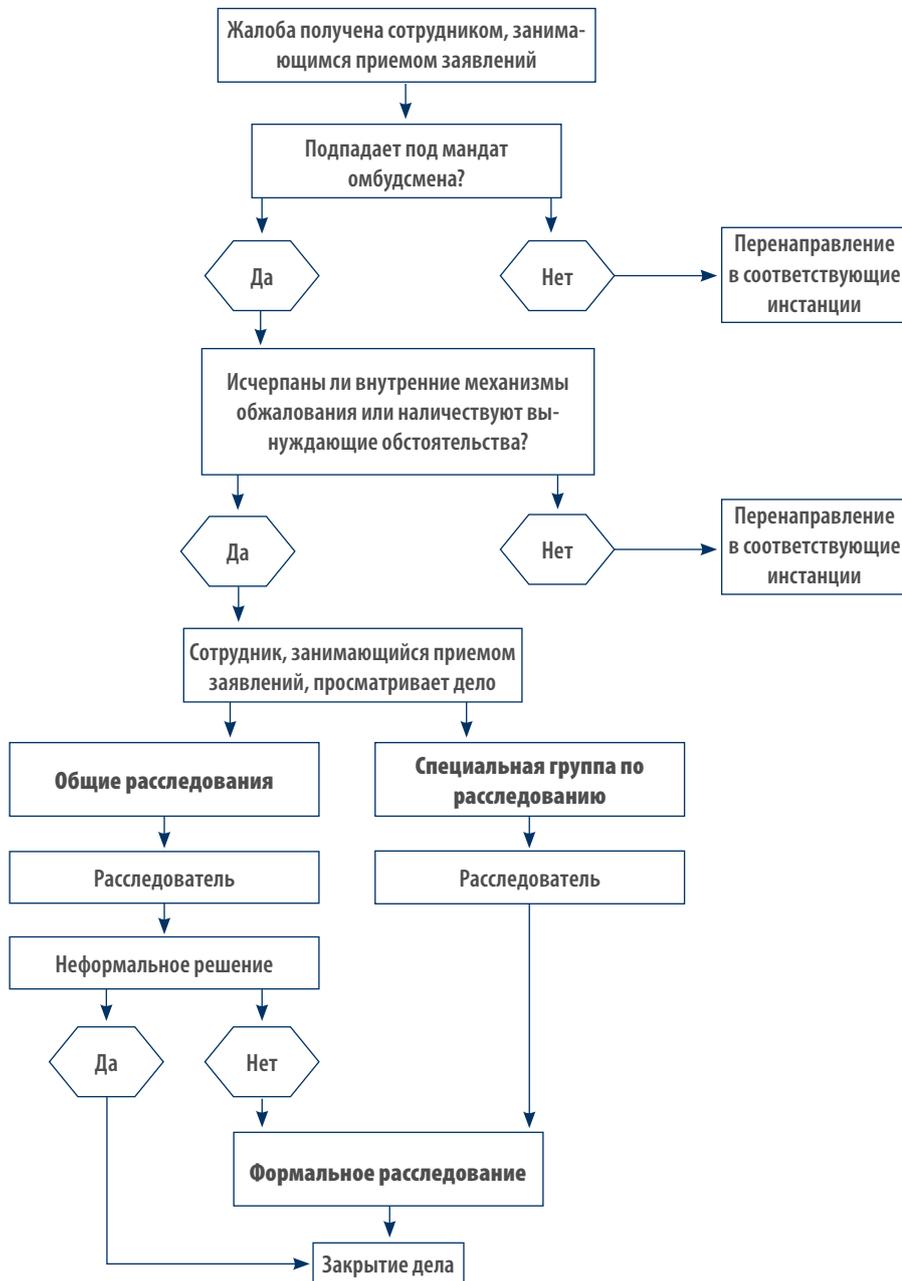
Независимо от полномочий омбудсмена по составлению рекомендаций и годового отчета, само существование такого независимого института может оказывать положительное влияние на поведение многих руководителей.

552 Г-жа Полин Мэрриган Куинн, омбудсмен по ирландским вооруженным силам, Семинар экспертов БДИПЧ-ДКВС по обзору прав человека военнослужащих, Варшава, 11 декабря 2006 г.

553 Специальные отчеты омбудсмена национальной обороны и вооруженных сил Канады имеются в наличии на: <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/index-eng.asp>>.

Рамка 22.13

Канада: рассмотрение дела омбудсменом⁵⁵⁴



554 «2005-2006 Annual Report» [Годовой отчет за 2005-2006 гг.] Оттава, омбудсмен национальной обороны и канадских вооруженных сил, 2006 г., с. 18, в наличии на: <<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/ar-ra/2005-2006/doc/2005-2006-eng.pdf>>.

5. Примеры передового опыта и рекомендации

- Независимый омбудсмен, стоящий вне военных командных инстанций и уполномоченный рассматривать дела, относящиеся к вооруженным силам, – это эффективный инструмент для работы с жалобами, ошибками и систематическими проблемами в вооруженных силах.
- Омбудсмен должен иметь полномочия, предоставленные законом, оперативную независимость и достаточные кадровые ресурсы.
- Управление омбудсмена должно быть наделено соответствующим юридическим статусом согласно конституции или законодательным актам. Законодательство должно включать положения о мандате омбудсмена, о том, кто может подавать жалобы омбудсмену и какие типы дел/жалоб может рассматривать омбудсмен, о его доступе к секретным документам и праве входить на территорию военных объектов, о том, должен ли внутренний механизм подачи жалоб быть исчерпан, прежде чем жалоба может быть направлена омбудсмену, о полномочиях омбудсмена по расследованию, о процедуре назначения и смещения омбудсмена, о гарантиях, обеспечивающих независимость омбудсмена, о процедуре утверждения бюджета омбудсмена, о статусе рекомендаций, вынесенных омбудсменом, и о требованиях по отчетности (годовые отчеты, специальные отчеты).
- Омбудсмен должен быть уполномочен начинать свое собственное расследование, которое является важным инструментом борьбы с более общими систематическими проблемами в вооруженных силах.
- Странам, в которых имеется омбудсмен по обороне, или которые намереваются ввести такую должность, следует ознакомиться с опытом, накопленным в других странах, где уже создан такой институт.
- Странам, в которых имеется омбудсмен по обороне, следует пересмотреть круг его полномочий, функции, общие процедуры, включая отчетность перед парламентом, влияние, ресурсы и бюджет, сравнивая их с соответствующими институтами в других странах, находящихся в сопоставимом положении в отношении безопасности.

Приложение 1.

Избранные обязательства ОБСЕ

| ПРАВО | ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ОБСЕ |
|--|--|
| Право на жизнь | «В государствах-участниках, в которых смертная казнь не отменена, смертный приговор может быть вынесен только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, действовавшим в момент совершения преступления, и не вопреки их международным обязательствам» (Вена, 1989 г.). |
| Запрет на применение пыток | «Государства-участники решительно осуждают все формы пыток как одно из грубейших нарушений прав человека и человеческого достоинства. Они обязуются вести дело к их искоренению» (Будапешт, 1994 г.). |
| Право на свободу и безопасность | «Любое лицо [может] быть лишено свободы лишь на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, какие установлены законом» (Москва, 1991 г.). «Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо имеет право, с тем чтобы можно было вынести решение относительно законности его ареста или задержания, быть в срочном порядке доставленным к судье или другому должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять такую функцию» (Копенгаген, 1990 г.). |
| Право на справедливое судебное разбирательство | «Государства-участники будут ... эффективно применять ... право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде» (Вена, 1989 г.). |
| Наказание исключительно на основании закона | «Никто не будет обвинен, судим или осужден за какое-либо уголовное преступление, если только оно не предусмотрено законом, который ясно и четко определяет элементы этого преступления» (Копенгаген, 1990 г.). |
| Право на уважение личной и семейной жизни | «Государства-участники подтверждают право на охрану личной и семейной жизни, жилища, тайны переписки и электронных сообщений. Во избежание любого неправомерного или произвольного вмешательства государства в жизнь индивидуума, что могло бы нанести ущерб любому демократическому обществу, осуществление этого права будет ограничиваться только в случаях, предусмотренных законом и совместимых с международно признанными стандартами в области прав человека. В частности, государства-участники обеспечат, чтобы обыски и аресты лиц, а также частных помещений и имущества производились лишь в соответствии с такими нормами, которые обеспечены судебной защитой» (Москва, 1991 г.). |
| Свобода мысли, совести, религии и убеждений | «Государства-участники ... соглашаются принимать меры, необходимые для обеспечения свободы личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести» (Мадрид, 1983 г.). |

| | |
|--|---|
| Отказ от военной службы по мотивам совести и альтернативная служба | <p>«Государства-участники ... соглашаются рассмотреть вопрос о введении, где это еще не было сделано, различных форм альтернативной службы, которые совместимы с мотивами отказа по убеждениям совести, причем такие формы альтернативной службы в принципе не будут связаны со службой в боевых частях или будут иметь гражданский характер, будут общественно полезными и не будут носить характера какого-либо наказания; ... сделать информацию по этому вопросу доступной общественности; ... оставить на рассмотрении в рамках Конференции по человеческому измерению соответствующие вопросы, связанные с освобождением от обязательной военной службы, где таковая существует, отдельных лиц на основании отказа от службы в вооруженных силах по убеждениям совести и будут обмениваться информацией по этим вопросам» (Копенгаген, 1990 г.).</p> <p>«Государства-участники будут отражать в своих законах или других соответствующих документах права и обязанности личного состава вооруженных сил. Они рассмотрят вопрос о введении практики освобождения от военной службы или прохождения альтернативной службы» (Будапешт, 1994 г.).</p> |
| Свобода выражения мнения | <p>«Государства-участники подтверждают ... что каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ» (Копенгаген, 1990 г.).</p> |
| Свобода собраний и ассоциаций | <p>«[Государства-участники] подтверждают, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на ... свободу ассоциаций и мирных собраний» (Париж, 1990 г.).</p> |
| Право на эффективные средства правовой защиты | <p>«[Государства-участники] будут обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены» (Вена, 1989 г.).</p> <p>«Государства-участники рассмотрят вопрос о присоединении к региональной или универсальной международной конвенции, касающейся защиты прав человека, такой как Европейская конвенция о правах человека или Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, которые предусматривают процедуры правовой защиты отдельных лиц в международных органах» (Копенгаген, 1990 г.).</p> |
| Запрет на дискриминацию | <p>«Все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку» (Копенгаген, 1990 г.).</p> |
| Равенство полов | <p>«[Государства-участники обязуются] принимать меры по ликвидации всех форм дискриминации женщин и прекращению насилия в отношении женщин и детей, а также сексуальной эксплуатации и всех форм торговли людьми» (Стамбул, 1999 г.).</p> |
| Право на собственность | <p>«Каждый человек имеет право на мирное использование своей собственности индивидуально либо совместно с другими. Никто не может быть лишен своей собственности, за исключением случаев, определяемых общественными интересами, и на условиях, предусмотренных законом и соответствующих международным обязательствам и обязательствам по международному праву» (Копенгаген, 1990 г.).</p> |

| | |
|--|---|
| Право на образование | «[Государства-участники] будут обеспечивать для всех доступ к различным видам и уровням образования без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства» (Вена, 1989 г.). |
| Просвещение в области прав человека | «Образование в области прав человека имеет основополагающее значение и что в этой связи крайне важно, чтобы граждане [государств-участников] просвещали относительно прав человека и основных свобод» (Москва, 1991 г.). |
| Право на свободные выборы | «[Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники] гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право; ... уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации; ... уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти» (Копенгаген, 1990 г.). |
| Свобода передвижения | «Государства-участники будут полностью уважать право каждого на свободу передвижения и место жительства в пределах границ каждого государства и ... покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну» (Вена, 1989 г.). |
| Право на гражданство | «Мы вновь подтверждаем, что каждый человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Мы обязуемся продолжать наши усилия с целью обеспечить, чтобы каждый смог воспользоваться этим правом. Мы также твердо намерены сделать более надежной международную защиту лиц без гражданства» (Стамбул, 1999 г.). |
| Национальная, культурная и языковая самобытность | «Государства-участники будут защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории» (Вена, 1989 г.). |
| Экономические и социальные права | «[Государства-участники] признают, что ... экономические, социальные, культурные права, так же как и гражданские и политические права, имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами. [В этой связи они будут] совершенствовать свои законы, административные правила и политику в области ... гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав человека и основных свобод и применять их на практике с тем, чтобы гарантировать эффективное осуществление этих прав и свобод» (Вена, 1989 г.). «Государства-участники подтверждают, что право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая свободу забастовок, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международным стандартам» (Копенгаген, 1990 г.). |

Библиография

Ахдар Р., Ли И., «Religious Freedom in the Liberal State» [Свобода религии в либеральном государстве], Оксфорд, Оксфорд Университи Пресс, 2005 г.

Блейк Н., «The Deepcut Review. A review of the circumstances surrounding the deaths of four soldiers at Princess Royal Barracks, Deepcut between 1995 and 2002» [Анализ ситуации в Дипкате. Обзор обстоятельств гибели четырех военнослужащих в казармах Дипката с 1995 по 2002 гг.], Лондон, Канцелярия Ее Величества, 2006 г.

Борн Х., Флюри Ф. и Джонсон А. (ред.), «Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices» [Справочник по парламентскому надзору за сферой безопасности: Принципы, механизмы и практика], Женева, Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами, Межпарламентский союз, 2003 г.

Гебали В.-И., «Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994)», [Перечитывая «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ» (1994 г.)], в: Хэнги Х. и Винклер Т.Х., «Challenges of Security Sector Governance» [Проблемы управления сектором безопасности], Берлин, ДКВС и Издательство ЛИТ, 2003 г.

Гебали В.-И. и Ламбер А., «The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation» [Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ: анализ и реализация], Лейден/Бостон, Брилл Академик Паблишерз, 2005 г.

Глоймес К., «Der Wehrbeauftragte: parlamentarische Kontrolle über die Streitkräfte; Petitionsinstanz für Soldaten der Bundeswehr» [Парламентский уполномоченный по вооруженным силам: парламентский контроль над вооруженными силами, институт подачи жалоб для солдат федеральной армии], Берлин, Публикации немецкого парламента, 2001 г.

Гофман Э., «Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates» [Психиатрические лечебницы: Исследование социального положения душевнобольных и других их обитателей], Нью-Йорк, Даблдей, 1961 г.

Деттер И., «The Law of War» [Закон войны], Кембридж, Кембридж Университи Пресс, 2000 г., 2-е издание

Европейский совет квакеров, «The Right to Conscientious Objection in Europe: A Review of the Current Situation» [Право на отказ от военной службы по религиозным и иным убеждениям в Европе: обзор текущей ситуации], Брюссель, Европейский совет квакеров, 2005 г.

Карейрас Х., «Gender and the Military: Women in the Armed Forces of Western Democracies» [Гендер и военные: женщины в вооруженных силах стран западной демократии], Лондон, Рутледж, 2006 г.

Кафорнио Г. (ред.), «Handbook of the Sociology of the Military» [Руководство по социологии вооруженных сил], Нью-Йорк, Клувер Академик/Пленум Паблишерз, 2003 г.

Кэллэгэн Дж. и Керник Ф. (ред.), «Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues» [Вооруженные силы и международная безопасность: глобальные тенденции и проблемы], Мюнстер, Лит Ферлаг, 2003 г.

Линдхольм Т., Дерхем У.К. и Тахсиб-Ли Б., «Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook» [Справочник по содействию свободе религиозных убеждений или верований], Лейден, Мартинус Найхоф Паблишерс/ Брилл Академик Паблишерз, 2004 г.

Москос Ч., Уильямс Дж.А. и Сигал Д. (ред.), «The Post-modern Military: Armed Forces after the Cold War» [Вооруженные силы во времена пост-модернизма: вооруженные силы после Холодной войны], Оксфорд, Оксфорд Университи Пресс, 2000 г.

Нестеров В.С. и Прюферт А.Д., «Military Unionism: The Establishment of Professional Organisations/Trade Unions of Servicemen and their Present Position» [Профсоюзное движение в вооруженных силах: создание профессиональных организаций (профсоюзов) военнослужащих и их современное состояние], Москва, «Весь Мир», 2006 г.

Нольте Г. (ред.), «European Military Law Systems» [Европейские системы военного права], Берлин, «Де Грютер Рехт», 2003 г.

Пиоте Ф., Портере В., Сорен К. и Фамешон-Куджилль С., «Les conditions de vie des militaires en Europe : convergences et divergences (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni)» [Условия жизни военнослужащих в Европе: сходства и различия (Германия, Бельгия, Испания, Франция, Нидерланды, Италия и Соединенное Королевство)], Научно-исследовательский центр по общественным наукам Министерства обороны, март 2003 г.

Роу П., «The Impact of Human Rights Law on Armed Forces» [Влияние законодательства о правах человека на вооруженные силы], Кембридж, Кембридж Университи Пресс, 2006 г.

Сассоли М. и Мак-Чесней А., «Conscripts' rights and military justice training manual» [Пособие по правам призывника и обучению по вопросам военного права], Кишинев, Центр по защите прав призывников и военнослужащих Республики Молдова, 2002 г.

Снайдер Т.У., Адлер А.Б. и Кастро Ч.А., «Military Life: The Psychology of Serving in Peace» [Военная жизнь: Психология службы в мирное время], Вестпорт, Коннектикут, Прадджер, 2005 г.

Сорин К. (ред.), «Des femmes militaires en Occident, quels enseignements pour la France?» [Женщины-военнослужащие Востока: в чем состоит урок для Франции?], Париж, Центр социальных исследований вооруженных сил, 2005 г.

Сутерс Дж. и ван дер Мелен Я. (ред.), «Managing Diversity in the Armed Forces: Experiences from Nine Countries» [Управление многообразием в вооруженных силах: опыт девяти стран], Тилбург, Тилбург Университи Пресс, 1999 г.

Торо Г.Д., «On Civil Disobedience» [О гражданском неповиновении], Чикаго, Чарльз Х. Керр, 1989 г.

Флек Д. (ред.), «The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts» [Руководство по гуманитарному праву в вооруженных конфликтах], Оксфорд, Оксфорд Университи Пресс, 1995 г.

Хэррел М. и Миллер Л., «New Opportunities for Military Women. Effects Upon Readiness, Cohesion and Morale» [Новые возможности для женщин-военнослужащих. Последствия для боеготовности, сплоченности и морального духа войск], Санта-Моника, Калифорния, Рэнд, 1997 г.

Шелтон Д., «Remedies in International Human Rights Law» [Средства правовой защиты в международном праве по правам человека], Оксфорд, Оксфорд Университи Пресс, 2005 г., 2-е издание

Шлютер Д.А., «Military Criminal Justice: Practice and Procedure» [Военная уголовная юстиция: практика и процессуальные нормы], Шарлотсвилль, Вирджиния, Лексис-Некис, 2004 г.

Избранные источники в сети Интернет

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
www.dcaf.ch

Европейская Организация Союзов Военнослужащих
www.euromil.org

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ
www.osce.org/odihr

Совет Европы
www.coe.int

Европейский международный суд по правам человека
www.echr.coe.int

Европейский комитет по предупреждению пыток
www.cpt.coe.int

Форум национальных учреждений по защите прав человека
www.nhri.net

Международная организация труда
www.ilo.org

Комитет ООН против пыток
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/>

Парламентская ассамблея Совета Европы
www.assembly.coe.int

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
www.ohchr.org

Международный комитет Красного креста
www.icrc.org

О БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека является основным институтом ОБСЕ, работа которого заключается в оказании содействия государствам-участникам с целью «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и в этой связи создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992 года).

Располагающееся в столице Польши Варшаве, БДИПЧ было основано как Бюро по свободным выборам в результате Парижской встречи на высшем уровне 1990 года и начало свою работу в мае 1991 года. Годом позже было изменено название организации, чтобы отразить расширенный мандат Бюро, включавший деятельность в области демократизации и прав человека. В настоящее время в штате БДИПЧ работают более 120 сотрудников.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Оно занимается координацией и организацией размещения большого количества миссий по наблюдению за выборами, в которых задействованы тысячи наблюдателей; миссии оценивают, насколько выборы, проводящиеся в регионе ОБСЕ, соответствуют национальному законодательству и международным стандартам. Уникальная методика БДИПЧ позволяет получить глубинное понимание всех элементов избирательного процесса. При помощи своих проектов по оказанию содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить их избирательное законодательство.

Деятельность Бюро в области **демократизации** направлена на оказание содействия государствам-участникам при выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Она заключается в проведении экспертной оценки и оказании практической помощи для укрепления демократических институтов посредством долгосрочных программ по развитию верховенства закона, гражданского общества и демократического управления.

БДИПЧ способствует защите **прав человека**, осуществляя проекты по оказанию технического содействия, а также реализовывая учебные программы по вопросам человеческого измерения. Оно проводит исследования и готовит отчеты по различным темам, касающимся прав человека. Кроме того, каждый год Бюро проводит несколько встреч, на которых рассматривается выполнение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения государствами-участниками. В рамках своей деятельности по борьбе с терроризмом БДИПЧ работает над повышением осведомленности о вопросах человеческого измерения и реализует адресные проекты, затрагивающие факторы, способствующие развитию терроризма.

Программа БДИПЧ по **толерантности и недискриминации** оказывает государствам-участникам поддержку в выполнении их обязательств ОБСЕ и повышении эффективности их усилий по реагированию на преступления на почве ненависти и проявления нетерпимости с применением насилия и борьбе с ними. Программа также направлена на повышение возможностей гражданского общества при реагировании на инциденты и преступления, совершенные на почве ненависти.

БДИПЧ также дает рекомендации государствам-участникам в области их политики по отношению к народам **рома и синти**. Бюро способствует развитию общин рома и синти и налаживает контакты в их среде, а также поощряет участие представителей рома и синти в работе политических органов. Для национальных и международных организаций Бюро также является контактным пунктом для обмена информацией по проблемам рома и синти.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве и в согласовании с другими институтами ОБСЕ и с деятельностью ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробная информация о БДИПЧ содержится на интернет-сайте Бюро (www.osce.org/odihr).

О ДКВС

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) – международный фонд, созданный для оказания помощи международному сообществу по обеспечению надлежащего управления и реформирования сектора безопасности. С этой целью Центр разрабатывает и поддерживает соответствующие нормы на международном и национальном уровнях, устанавливает нормы добросовестной практики и готовит соответствующие политические рекомендации по эффективному управлению сектором безопасности, а также оказывает всем заинтересованным субъектам деятельности содействие в виде консультаций или программ практической помощи на территории их стран.

Посетите наш веб-сайт: www.dcaf.ch.

Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
Рю де Шантепуле 11
п/я 1360
CH-1211 Женева 1
Швейцария
Тел.: + 41 22 741 77 00
Факс: + 41 22 741 77 05
Электронная почта: info@dcaf.ch

