

---

---

## **«АФГАНСКАЯ МОДЕЛЬ»: ВОЗВРАЩЕНИЕ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**Самсор Наджибула Хафизула**

Кафедра международного права  
Юридический институт Российского университета дружбы народов  
*ул. Миклухо-Макля, 6, Москва, Россия, 117198*

Афганистан в 2001 г. столкнулся с проблемой нарушения юридической преемственности, однако решил ее принятием декларации о признании всех ранее подписанных соглашений и принятием Конституции, закрепившей международные обязательства. Также Афганистан широко применял опыт ООН для создания национальной системы органов по правам человека. Опыт Афганистана имеет международное значение.

**Ключевые слова:** Афганистан, международное право, права человека, имплементация, конституция, комиссия по правам человека.

Присоединение Афганистана к международно-правовым актам по правам человека и имплементация положений этих документов в национальную правовую систему имели ряд особенностей, редко встречающихся в международной практике.

В начале 2000-х гг., после начала операции «Несокрушимая свобода», Боннских соглашений по Афганистану и образования Временной администрации Афганистана, возникла спорная ситуация, связанная с тем, в какой степени Афганистан можно считать участником тех или иных международно-правовых актов по правам человека и каким образом будет проводиться имплементация положений этих документов.

Эта проблема была связана с образованием на территории Афганистана в ходе гражданской войны непризнанного государственного образования — Исламского Эмирата Афганистан (ИЭА), созданного движением «Талибан» в 1994–1996 гг., крайне слабо включенного в систему международных отношений и провозглашавшего создание правовой системы на основе шариата. Лидеры «Талибана» заявляли, что нет нужды в разработке нового законодательства, поскольку существуют вечные законы Аллаха [3. С. 157]. Более того, духовный лидер «Талибана» мулла Омар заявил в сентябре 1996 г., что его движение ведет джихад против тех лиц, которые имеют власть, но осуществляют ее не на основе шариата [3. С. 156]. Таким образом, ИЭА противопоставлял свою правовую систему международному праву в целом и международному праву прав человека в частности.

Изучение опыта Афганистана в присоединении к международно-правовым актам после гражданской войны и смены правительства представляется акту-

альным, поскольку в мире имеется уже несколько случаев возникновения таких непризнанных государственных образований (Чеченская Республика Ичкерия на территории России, Вазиристан на территории Пакистана, Исламское государство Ирака и Леванта на территории Сирии и северного Ирака, Исламское государство Азавад на территории Мали и другие), де-факто исключенных из системы международных отношений и международного права.

Хотя в большинстве случаев такие государственные образования терпят военное поражение и ликвидируются без разрыва в правопреемственности, однако нельзя исключать, что еще раз сложится ситуация, когда, как в Афганистане, придется восстанавливать государственность и правовую систему, соответствующую нормам международного права, с «чистого листа». Опыт Афганистана позволит существенно упростить этот процесс, избежать возможных ошибок и быстрее устранить угрозу массового нарушения прав человека в этих странах.

*Проблема формального международно-правового статуса Афганистана*

Афганистан уже к началу 1990-х гг. являлся участником многих международно-правовых актов по правам человека, которые были подписаны разными правительствами. Среди них была Конвенция о рабстве (1926 г.), подписанная правительством Королевства Афганистан в 1935 г., пакет документов, включающих основополагающие документы по правам человека, подписанные в 1983 г. правительством Демократической Республики Афганистан (ДРА).

Политические события 1990-х гг., крушение ДРА, утверждение правительства моджахедов, учредивших Исламское Государство Афганистан (ИГА), а потом вооруженный захват власти талибами, также учредившими свое государство — ИЭА, создали сложную правовую ситуацию.

В 1994–2001 гг. в Афганистане существовало двоевластие, когда на большей части страны управляло правительство Исламского Эмирата Афганистан, созданного движением «Талибан», а на территории провинции Бадахшан управляло правительство Исламского Государства Афганистан, возглавляемое Б. Раббани.

Правительство ИГА было признано на международном уровне (в частности, его признавала Россия и Франция), тогда как правительство ИЭА получило признание лишь нескольких стран: Пакистана, Саудовской Аравии и ОАЭ.

Сложными были отношения с Организацией Объединенных Наций. С одной стороны, в Кабуле во время режима «Талибана» работали представительства ООН, в частности представительство Международной продовольственной программы ООН, представители международных организаций вели переговоры с представителями «Талибана» (например, ЮНЕСКО вело переговоры с послом «Талибана» в Пакистане Абдул Саламом Заифом по поводу фактов разрушения объектов культурного наследия [3. С. 279]). Но с другой стороны, официальные лица «Талибана» отрицали право ООН обращаться с просьбами к талибскому правительству страны.

В марте 2001 г. мулла Кудратулло Джамаль заявил, что правом обращаться к правительству ИЭА могут лишь страны, признавшие его в качестве законного правительства Афганистана [3. С. 280].

«Талибан» категорически отвергал сотрудничество с организациями ООН в области сохранения культурного наследия, мотивируя это тяжелым продовольственным положением в стране, вызванным в том числе санкциями Совета Безопасности ООН, введенными в марте 1999 г. В таких политических условиях правительство ИЭА не могло пойти на признание участия Афганистана в международно-правовых актах по правам человека.

Наличие двух противоборствующих правительств на территории Афганистана не позволяло применить к стране принцип континуитета — непрерывности государства как субъекта международного права и непрерывности международных обязательств [8. С. 5–12]. Принцип континуитета распространялся на ИГА, возникшее после крушения ДРА, который нашел выражение в ратификации 28 марта 1994 г. этим государством Конвенции о правах ребенка (1989 г.), подписанной правительством ДРА 27 сентября 1990 г.

Возникновение ИЭА, контролировавшего большую часть территории страны и противопоставлявшего себя системе международного права, поставило под угрозу вообще участие Афганистана в международно-правовых актах по правам человека, а также поставило под серьезную угрозу защиту прав человека в стране. Лидеры «Талибана», по существу, отказались принять какие-то основополагающие правовые документы, даже на основе принципов шариата, указав, что жизнь общества будет регулироваться указами муллы Омара и эдиктами правительства ИЭА [6. С. 27].

Выпущенные эдикты существенно ущемляли права человека. Например, по одному из таких эдиктов, выпущенных в декабре 1996 г., запрещалось слушать музыку, брить и стричь бороды, женщинам запрещалось появляться на улицах в вызывающей одежде, а также строго предписывалось посещать молитвы в мечетях под угрозой тюремного заключения за неисполнение этого предписания [9. Р. 22]. Потому важнейшей правовой задачей стало установление правопреемственности в области международных обязательств Афганистана.

В 2002 г., после свержения правительства «Талибана» в ходе операции «Несокрушимая свобода», была учреждена чрезвычайной Лойя Джиргой на основании Боннских соглашений, одобренных Советом Безопасности ООН, Переходная администрация под руководством Х. Карзая, ставшая новым правительством Афганистана. Впоследствии, с принятием новой Конституции Исламской Республики Афганистан (ИРА) 2004 г. и выборами президента Афганистана, было учреждено постоянное правительство и начался процесс развития структуры органов государственной власти и оформления национального законодательства.

Возникшая проблема правового континуитета была решена кардинально: Афганистан подтверждает все свои обязательства в отношении ранее подписанных международно-правовых актов. Это положение было принято в рамках Боннских соглашений, в преамбуле которых содержалось положение о том, что законы действуют в тех рамках, в которых они не противоречат тем международно-правовым актам, участником которых на тот момент являлся Афганистан [4. С. 10]. В 2003 г. Лойя Джирга Основного закона [2] (представительный орган, принимавший Конституцию ИРА) ратифицировал ряд международно-

правовых актов по правам человека, ранее подписанных другими правительствами Афганистана, а также присоединился к новым актам. Таким образом, был установлен континуитет по международным обязательствам ДРА и ИГА.

Для полного решения проблемы правопреемственности нового правительства Афганистана был предпринят следующий шаг. В п. 5 преамбулы Конституции ИРА, принятой в 2004 г., содержится положение о том, что государство признает Устав ООН и Всеобщую Декларацию прав человека и обязуется соблюдать их положения. В п. 1 ст. 7 Конституции ИРА дополнительно сказано: «Государство обязано соблюдать устав ООН, международные договоры и конвенции, подписанные Афганистаном, а также положения Всеобщей декларации прав человека».

Таким образом, вопрос о юридической преемственности в подписании конвенций по правам человека предыдущими правительствами Афганистана решен на уровне национального конституционного права.

Поскольку Конституция является основным законом прямого действия и обладает высшей юридической силой, то эти ее положения означают также акт ратификации всех подписанных Афганистаном конвенций по правам человека по состоянию на 2004 г. Раздел Конституции ИРА о правах граждан был составлен в соответствии с ключевыми международно-правовыми актами по правам человека [5. С. 26–27].

Это конституционное положение разрешило коллизию по поводу правопреемственности, вернуло Афганистан в систему международного права и международных отношений, а также создало правовые условия для последующей имплементации норм международно-правовых актов по правам человека на национальном уровне.

*Опыт имплементации положений международно-правовых актов по правам человека в Афганистане*

Процесс имплементации положений международно-правовых актов по правам человека в ИРА обладал существенным своеобразием, связанным как с проблемой правопреемственности, так и с необходимостью создания национального законодательства и государственных органов, ответственных за их исполнение, с «чистого листа». Правительство ИРА не могло рассчитывать на законодательство и органы власти, оставшиеся от предыдущих правительств.

Имплементация норм международно-правовых актов на сегодняшний день не имеет стандартной международной процедуры, однако, как следует из теоретических работ по этой проблеме, процесс имплементации состоит из создания правовых средств (в которые входят конституционные формулы, определяющие соотношение международных и национальных правовых норм в системе права, а также законодательные акты) и создания системы государственных органов [7. С. 17].

Создание правовых средств можно видеть на примере уже рассмотренной выше конституционной формулы, определившей место международно-правовых актов в правовой системе ИРА, а также на примере Закона о ликвидации насилия в отношении женщин (вступил в силу в августе 2009 г.).

Это был один из первых национальных законов в области прав человека, определяющий государственную политику в отношении прав женщин, которые нарушались и нарушаются в Афганистане повсеместно. Закон запретил и криминализировал 22 разновидности насилия в отношении женщин, включая принудительные браки.

Наряду с этим шло создание системы государственных органов. Для контроля за исполнением этого закона была создана Верховная комиссия по предотвращению насилия против женщин, для которой были созданы представительства в 22 провинциях [10. С. 46]. В ее полномочия входит мониторинг ситуации, координация деятельности министерств и ведомств, сфера деятельности которых затрагивает права женщин, оказание помощи жертвам насилия, консультаций и развитие правового образования среди женщин.

Интересной стороной опыта Афганистана является то, что в процессе имплементации, как при создании правовых средств, так и при создании государственных органов, широко использовался опыт ООН.

Практический опыт реализации конвенций по правам человека довольно быстро привел к необходимости создания специальных комиссий, занимающихся наблюдением за положением в сфере прав человека и за выполнением отдельных конвенций в подписавших их странах.

Первым органом такого рода была Комиссия по правам человека при Экономическом и социальном совете ООН (ЭКОСОС), учрежденная 10 декабря 1946 г. в качестве функционального органа на основе Устава ООН. В 1967 г., в связи с требованиями ряда членов ООН и массовых нарушений прав человека при апартеиде в ЮАР, Комиссия перешла к расследованию случаев нарушений прав человека и опубликованию отчетов об этих расследованиях. Впоследствии, в 2006 г. Комиссия была преобразована в Совет по правам человека при Генеральной Ассамблее ООН. В настоящее время в структуре ООН работает одиннадцать договорных органов по правам человека [1. С. 193–244].

Аналогичный орган, наблюдающий за положением в сфере прав человека, появился в Афганистане на национальном уровне. В Конституции ИРА было указано, что государство должно создать государственный орган по соблюдению и защите прав человека: «Государство с целью исследования положения прав человека в Афганистане, а также для содействия в их продвижении и защиты, должно учредить афганскую независимую комиссию по правам человека» (п. 1 ст. 58 Конституции ИРА).

Конституция ИРА в 2004 г. узаконила Независимую комиссию Афганистана по правам человека, которая была создана в 2002 г. известным политиком, общественным деятелем Симой Самар (ранее она основала благотворительную организацию «Шухада», а в 2001–2003 гг. была министром по делам женщин в Переходном правительстве Афганистана), и ее полномочия тогда были подтверждены Переходной администрацией Афганистана [4. С. 7]. В 2005 г. президент ИРА Х. Карзай подтвердил отдельным эдиктом полномочия этой комиссии, которая стала постоянным и независимым органом по правам человека. При этом, ст. 1 закона о Независимой комиссии по правам человека ссылается в

качестве обоснования о создании комиссии по правам человека не только на ст. 58 Конституции ИРА, но и на резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

Подход правительства ИРА к имплементации положений международно-правовых актов по правам человека существенно отличается от мировой практики. Если большинство других стран проводит имплементацию путем трансформации национального законодательства, с включением в него международных норм, то Афганистан создавал национальное законодательство в соответствии с международно-правовыми нормами. Причем это касалось не только правовых средств, но и системы государственных органов.

Подобный подход быстро дал позитивный эффект. Несмотря на то, что с момента принятия закона прошло менее четырех лет, активно закон стал применяться только в 2010 г., Независимой комиссии по правам человека и Верховной комиссии по предотвращению насилия против женщин, при поддержке других органов государственной власти, удалось добиться значительного прогресса в области защиты прав человека, в частности, в отношении прав женщин. Отмечается изменение мнения общественности, и грубые нарушения прав женщин теперь стали все чаще встречать осуждение со стороны общественности и активное противодействие со стороны полиции.

Таким образом, можно заключить, что афганская модель установления континуитета и имплементации положений международно-правовых актов по правам человека состоит из трех элементов. Первый элемент — конституционный акт, признающий международные обязательства страны. Второй элемент — использование международного права в качестве источника права на национальном уровне. Третий элемент — использование опыта ООН и его структурных подразделений для учреждения и развития системы государственных органов.

#### *Заключение*

Опыт Афганистана, разрешившего проблему правопреемственности в области международных обязательств по правам человека и продвинувшегося по пути имплементации международных норм на национальном уровне, представляется весьма ценным. Его можно рекомендовать другим странам, оказавшимся в подобном положении, в качестве образца.

В случае необходимости ввести какое-либо новое государство, возникшее в ходе вооруженного конфликта, находящееся в условиях правовой неопределенности и нарушения правопреемственности, применение афганского опыта позволяет ввести эту страну в систему международного права и обеспечить имплементацию положений международно-правовых актов, как в целом, так и в частности по правам человека, буквально в считанные годы или даже месяцы. В этом смысле афганская модель имеет большое международное значение.

Также нужно отметить, что этот подход ведет к укреплению самого международного права, способствует превращению его норм, в особенности в сфере прав человека, из рекомендательных и обязательные.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х.* Договорные органы по правам человека. — М.: РУДН, 2012.
- [2] *Искандаров К.* Парламент Афганистана: прошлое и настоящее // *Afghanistan.ru*. — 2007. — 20 сент.
- [3] *Князев А.А.* Афганский кризис и безопасность Центральной Азии (XIX — начало XXI в.). — Душанбе: Дониш, 2004.
- [4] Промежуточный доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека о положении в области прав человека в Афганистане // Резолюция 57/309 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 августа 2002 г.
- [5] *Сикоев Р.* Основной закон 2004 года в контексте афганского конституционализма // *Азия и Африка сегодня*. — 2004. — № 6.
- [6] *Сикоев Р.* Шариатское законодательство в действии // *Азия и Африка сегодня*. — 2000. — № 3.
- [7] *Субботина Е.Н.* Механизм имплементации международного уголовного права в зарубежных странах и в России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., МГУ, 2011.
- [8] *Тихомиров Ю.А.* Право: национальное, международное, сравнительное // *Государство и право*. — 1999. — № 8.
- [9] *Ahmad S., Benard A., Berg J. and others.* An Introduction to the Law of Aghanistan. Third Edition. — Stanford: Afghanistan Legal Education Project, 2012.
- [10] *De Zayas A., Moller J.Th.* The United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008: A Handbook. — Kehl am Rhein: N.P.Engel Publishers, 2009.

## AFGHAN'S MODEL: RETURNING TO THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS

**Samsor Nadzhibula Khafizula**

The Department of International Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Afghanistan faced with a serious problem of status of previously signed international agreements on human rights. This problem had been resolved by introduction of a declaration on confirmation of all previously signed agreements and by introduction of the Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan. Also Afghanistan widely used UN's experience for creating a national system of organisation on human rights. The Afghanistan's experience has international value.

**Key words:** Afghanistan, International law, human rights, implementation, constitution, committee on human rights.

## REFERENCES

- [1] *Abashidze A.Kh.* Dogovornyye organy po pravam cheloveka. — M. : RUDN, 2012
- [2] *Iskandarov K.* Parlament Afganistana: proshloye i nastoyashee // *Afghanistan.ru*. — 2007. — 20 sent.
- [3] *Knyazev A.A.* Afganskiy krisis i bezopasnost' Tsentral'noy Azii (XIX — nachalo XXI v.). — Dushanbe: Donish, 2004.

- 
- [4] Provezhutochny doklad Spetsial'nogo dokladchika Komissii po pravam cheloveka o polozhenii v oblasti prav cheloveka v Afganistane // Rezolutsiya 57/309 General'noy Assamblei OON ot 13 avgusta 2002 g.
- [5] *Sikoev R.* Osnovnoy zakon 2004 goda v kontekste afganskogo konstitutsionalizma // *Azia i Afrika segodnya*. — 2004. — № 6.
- [6] *Sikoev R.* Shariatskoe zakonodatel'stvo v deystvii // *Aziya i Afrika segodnya*. — 2000. — № 3.
- [7] *Subbotina E.N.* Mechanism implementatsii mezhdunarodnogo ugolovnogo prava v zarubezhnykh stranach i v Rossii: avtoref. diss. ... k.y.n. — M.: MGU, 2011.
- [8] *Tikhomirov Y.A.* Pravo: natsional'noe, mezhdunarodnoe, sravnitel'noe // *Gosudarstvo i pravo*. — 1999. — № 8.
- [9] *Ahmad S., Benard A., Berg J.* and others. An Introduction to the Law of Aghanistan. Third Edition. — Stanford: Afghanistan Legal Education Project, 2012.
- [10] *De Zayas A., Moller J.Th.* The United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008: A Handbook. — Kehl am Rhein: N.P.Engel Publishers, 2009.