

ДОКЛАД КОМИССИИ ПО НЕОТЪЕМЛЕМЫМ ПРАВАМ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

I. ВВЕДЕНИЕ

II. УНИКАЛЬНАЯ АМЕРИКАНСКАЯ ПРАВООЗАЩИТНАЯ ТРАДИЦИЯ

A. ДЕКЛАРАЦИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ

B. КОНСТИТУЦИЯ

C. ВОЗВРАЩЕНИЕ ЛИНКОЛЬНА К ДЕКЛАРАЦИИ

D. РЕФОРМЫ ПОСЛЕ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ

E. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ АМЕРИКИ И МИР

III. США. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРИНЦИПОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

A. ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

B. ПРОЧТЕНИЕ ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ

C. ПОСТОЯННЫЙ ВОПРОСЫ В ОТНОШЕНИИ ВДПЧ

1. НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

2. КАК ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА СООТНОСЯТСЯ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ И СОЦИАЛЬНЫМИ ПРАВАМИ

3. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ

4. СВЯЗЬ МЕЖДУ ДЕМОКРАТИЕЙ И ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА

5. ИЕРАРХИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

6. ВОЗНИКНОВЕНИЕ НОВЫХ ПРАВ

7. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПОЗИТИВНОЕ ПРАВО ПОСЛЕ ВДПЧ

8. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ЗА ПРЕДЕЛАМИ ПОЗИТИВНОГО ПРАВА

IV. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

- A. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И СВОБОДА
 - B. КОНСТИТУЦИОННАЯ СТРУКТУРА, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ
КОНТЕКСТ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ДОГОВОРАМ
 - C. НОВЫЕ ВЫЗОВЫ
 - D. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ МНОГОАСПЕКТНОЙ
ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ
- V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Когда работа Комиссии над настоящим докладом близилась к завершению, Соединенные Штаты стали переживать социальные потрясения, свидетельствующие о том, что в стране не завершена работа по преодолению пагубных последствий многолетней истории расовой несправедливости. Множество волнующих страну вопросов в отношении жестокости полиции, гражданских беспорядков и приверженности Америки соблюдению прав человека у себя дома, делают еще более актуальным вопрос, который мы уже подчеркивали во Введении и в других разделах настоящего доклада: Авторитет американской правозащитной деятельности за рубежом зависит от бдительности нации в обеспечении того, чтобы все ее граждане пользовались фундаментальными правами человека. Так как взоры всего мира обращены на Америку, страна должна продемонстрировать те же честный самоанализ и усилия, направленные на совершенствование, которых она ожидает от других. Приверженность Америки соблюдению неотъемлемых прав - прав, которыми наделены все люди, - требует как минимум этого.

То, что мы говорим в наших Заключительных замечаниях, также заслуживает особого внимания на данный момент: «Один из наиболее важных способов, с помощью которого Соединенные Штаты продвигают права человека за рубежом, — это служить примером уважающего права человека общества, в котором граждане живут вместе в соответствии с законом, несмотря на огромную религиозную, этническую и культурную неоднородность нации». Как и все страны, Соединенные Штаты не лишены недостатков. Тем не менее, американский пример свободы, равенства и демократического самоуправления долгое время вдохновлял и продолжает вдохновлять борников прав человека во всем мире, а американская правозащитная деятельность поощряет и поддерживает десятки миллионов женщин и мужчин, страдающих в условиях авторитарных режимов, которые постоянно попирают права своих граждан.

В этот трудный для страны момент Комиссия надеется, что настоящий доклад послужит питательной средой для сложного сочетания гордости и смирения, которое является одной из наиболее труднодостижимых и необходимых предпосылок для проведения внешней — и внутренней — политики, построенной на основополагающих принципах Америки.

I. ВВЕДЕНИЕ

В середине 20-го века, после двух мировых войн, отмеченных беспрецедентными зверствами, нравственный ландшафт международных отношений навсегда изменился в результате ряда действий, направленных на создание условий для лучшего будущего. Соединенные Штаты были одной из основных сил в каждом из следующих поворотных моментов: создание Организации Объединенных Наций, в Уставе которой продвижение прав человека было провозглашено в качестве одной из целей организации; проведение Нюрнбергского процесса, который ясно показал, что обращение государства с собственными гражданами больше не будет считаться свободным от внешнего контроля и последствий; беспрецедентная щедрость «Плана Маршалла» администрации Трумэна, в рамках которого было взято обязательство восстановить разрушенную войной Европу и который был непосредственно основан на убежденности в том, что основные права человека, свободные рынки и продовольственная безопасность взаимно укрепляют друг друга; и утверждение Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) с ее небольшим набором основных принципов, к которым могут обращаться люди совершенно различного происхождения.

В основе этого преобразовательного процесса лежала идея о том, что все люди обладают определенными основными правами, перекликавшаяся с Декларацией независимости самих Соединенных Штатов. Обнадеживающим знаком стало то, что разнообразные члены только что созданной ООН приняли Всеобщую декларацию как «общий стандарт достижений», своего рода эталон, с помощью которого они могли бы измерять свое собственное продвижение, как и продвижение других на пути к «улучшению условий жизни при большей свободе».

Однако этот консенсус этот был хрупким. Свидетельством универсальной действительности принципов Декларации было то, что ни один из членов ООН не был готов открыто выступить против них. При этом восемь стран воздержались (Советский блок из шести стран-членов, Саудовская Аравия и ЮАР). Даже в таких активно поддерживавших Декларацию странах, как Соединенные Штаты, многие сомневались в значимости того, чтобы в не

имеющей обязательной силы декларации подтверждались «вера в основные права человека» и «в достоинство и ценность человеческой личности». В недавнем прошлом эта вера уже подверглась суровым испытаниям.

Однако, к удивлению скептиков, в последующие десятилетия идея прав человека набрала силу. Она сыграла ключевую роль в движениях, которые привели к ликвидации апартеида в Южной Африке, свержению тоталитарных режимов в Восточной Европе и упадку военных диктатур в Латинской Америке. Ее посыл повсеместно распространяла огромная армия неправительственных организаций, больших и малых – «виноградная лоза любознательности», которая проросла вглубь закрытых обществ. ВДПЧ стала образцом биллей о правах во многих конституциях, принятых после Второй мировой войны. А в Соединенных Штатах продвижение прав человека стало одной из главных целей внешней политики, хотя акценты при этом варьировались в зависимости от меняющихся обстоятельств и приоритетов сменявших друг друга администраций.

Однако в сегодняшнем многополярном мире очевидно, что этот смелый проект прошлого века в сфере прав человека находится в состоянии кризиса. Широкий консенсус, который когда-то поддерживал принципы ВДПЧ, сейчас как никогда хрупок, притом что активно продолжаются грубые нарушения прав человека и человеческого достоинства. Некоторые страны, не отвергая эти принципы прямо, оспаривают, что международно признанные права человека являются «универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными». Некоторые, такие как Китай, продвигают концепцию прав человека, которая отрицает гражданские и политические свободы как несовместимые с экономическими и социальными мерами, вместо того чтобы рассматривать их как взаимоукрепляющие. В настоящее время даже некоторые либерально-демократические страны, судя по всему, теряют из виду актуальность прав человека во всеобъемлющей внешней политике.

Дальнейшая эрозия проекта в области прав человека стала результатом широко распространившихся разногласий в отношении характера и сферы охвата основных прав, разочарования в результатах работы международных учреждений и в чрезмерном использовании правозащитных формулировок, что оказывает сдерживающий эффект на компромиссное и демократическое принятие решений. Между тем более половины населения мира страдает,

проживая в условиях режимов, в которых людям систематически отказывают в самых элементарных свободах, или в условиях слишком слабых режимов либо режимов, не желающих защищать права личности, особенно в условиях этнических конфликтов. Одновременно с этим возникают новые риски для свободы и достоинства человека вследствие быстрого технологического прогресса. Если коротко, то в настоящее время права человека многими неправильно понимаются, становясь объектом манипулирования со стороны некоторых, отвергаются самыми злостными в мире нарушителями и подвергаются новым серьезным угрозам.

В свете этих растущих вызовов госсекретарь США Майкл Помпео в 2019 году определил, что настало время для основанного на фактах пересмотра роли прав человека во внешней политике, которая служит интересам Америки, отражает американские идеалы и соответствует международным обязательствам, взятым на себя США. С этой целью им была создана Комиссия по неотъемлемым правам, независимый, стоящий вне партий консультативный орган, созданный в соответствии с Законом о Федеральном консультативном комитете 1972 года.

Задача Комиссии, как указано в ее Уставе, заключается не в том, чтобы «открывать новые принципы, а в том, чтобы консультировать госсекретаря по вопросам содействия свободе личности, человеческого равенства и демократии через внешнюю политику США». Далее в Уставе говорится, что Комиссия рекомендует «опираться на основополагающие принципы нашей страны и на Всеобщую декларацию прав человека 1948 года».

Данный мандат соответствует как духу Декларации независимости, так и духу ВДПЧ. В Декларации независимости утверждается, что главной задачей правительства является обеспечение прав, присущих всем людям, - отцы-основатели Америки называли их «неотъемлемыми правами», - в то время как составители ВДПЧ в полной мере ожидали, что различные страны мира обратятся к своим уникальным традициям в поисках поддержки изложенным в ней основополагающим принципам.

В соответствии с конкретными указаниями госсекретаря, Комиссии было поручено сосредоточиться на принципе, а не на формулировании политики. Признавая, что внешняя политика должна соответствовать меняющимся обстоятельствам и обязательно учитывать многие другие факторы наряду с правами человека, Комиссия не стремилась вступать в дискуссии о

применении принципов прав человека к конкретным текущим разногласиям. Вместо этого она попыталась сосредоточить внимание на этих принципах и прояснить неослабевающие дебаты и недоразумения, с целью помочь тем, кто несет большую ответственность за принятие принципиальных и благоразумных политических решений. Комиссия надеется, что настоящий доклад будет полезен людям, которые изо дня в день занимаются разработкой внешней политики, достойной нации, основанной на идее о том, что все люди созданы равными и наделены определенными неотъемлемыми правами. Комиссия также надеется, что этот доклад будет стимулировать обсуждение вопроса обеспечения прав человека среди соотечественников и друзей свободы во всем мире.

Памятуя о своем мандате основывать рекомендации как на уникальных традициях Соединенных Штатов в области прав человека, так и на принципах Всеобщей декларации, Комиссия приступила к реализации программы изучения соответствующих текстов и комментариев, включая представления отдельных граждан и неправительственных организаций. Она провела обширные консультации как со специалистами Государственного департамента, так и с приглашенными экспертами и активистами, представляющими широкий спектр знаний и опыта в области прав человека и внешней политики. Те, кто присутствовал на открытых заседаниях Комиссии, слушали обсуждения Комиссии с приглашенными экспертами, и им была предоставлена возможность задать вопросы членам Комиссии и изложить свои собственные замечания, которые обогатили дискуссии в Комиссии.

Сначала Комиссия рассмотрела принципы, которые на протяжении многих лет формировали отличительные, динамичные традиции Америки в области прав. Затем она изучила связь этих принципов с международными принципами, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, и с принципами, включенными в другие документы, которые были приняты Соединенными Штатами Америки. В настоящем докладе представлены наблюдения, сделанные в ходе этого процесса применительно к американской внешней политике.

Нижеподписавшиеся члены Комиссии, как и наши соотечественники-американцы, не имеют единого мнения по многим вопросам, где наблюдаются противоречивые толкования основных прав человека, -

например, аборт, продвижение миноритарных групп, смертная казнь. Однако с учетом того, что сотни миллионов мужчин и женщин во всем мире страдают от крайних форм лишений в условиях жестких авторитарных режимов, мы едины во мнении о настоятельной необходимости того, чтобы Соединенные Штаты энергично отстаивали права человека в своей внешней политике. В условиях, когда свобода, человеческое равенство и демократия сталкиваются с упорным идеологическим противодействием могущественных государств, сейчас неподходящий момент для того, чтобы либеральные демократии мира ослабляли защиту принципов, которые позволили им достичь «улучшения условий жизни при большей свободе». Америка должна подняться на борьбу с современными вызовами с той же энергией и силой духа, которые она привнесла в построение нового международного порядка по следам двух мировых войн.

В то же время мы прекрасно понимаем, что Америка может действительно отстаивать права человека за рубежом только в том случае, если она продемонстрирует свою приверженность этим же правам у себя дома. Авторитет американской правозащитной деятельности за рубежом зависит от бдительности нации в обеспечении того, чтобы все ее граждане пользовались полным спектром основных прав человека. Так как взоры всего мира обращены на Америку, страна должна продемонстрировать те же честный самоанализ и усилия, направленные на изменения к лучшему, которых она ожидает от других.

Как и Советский Союз в 1948 году, Китай, Иран и Россия поспешили выдвинуть обвинения в том, что внутренние неудачи нашей страны разрушают ее позиции по защите всеобщих прав человека сегодня. Однако не может быть никакого морального эквивалента между уважающими права странами, которые переживают сбой в деле продвижения к своим идеалам, и странами, которые регулярно и в массовых масштабах попирают права человека среди своих граждан.

Соответственно, мы предлагаем этот доклад в духе Элеоноры Рузвельт, когда она выступила перед Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1948 года, чтобы настоятельно призвать к одобрению ВДПЧ. Ее энтузиазм в отношении международных прав человека не уступал ее горячему желанию добиться расовой справедливости внутри страны, где, несмотря на жесткую критику во время Второй мировой войны, она неоднократно настаивала на

том, что Соединенные Штаты не могут претендовать на то, чтобы называться демократией, пока у афроамериканцев нет демократических прав. Завершая свое выступление тем вечером, она призвала к решимости и смирению, процитировав госсекретаря Джорджа Маршалла:

«Пусть эта третья очередная сессия Генеральной Ассамблеи утвердит Декларацию прав человека подавляющим большинством голосов в качестве заявления о поведении для всех; и давайте, как члены Организации Объединенных Наций, сознавая свои собственные недостатки и несовершенства, объединим наши усилия во всей вере, чтобы соответствовать этому высокому стандарту».

Члены Комиссии по неотъемлемым правам поддерживают этот высокий стандарт. Мы надеемся, что содержащийся в данном докладе анализ приверженности Америки правам человека в свете принципов основания нации и принятых ей международных принципов, дадут начало дискуссии, которая повысит способность граждан, как на государственной службе, так и вне ее, соответствовать этой приверженности.

II. УНИКАЛЬНАЯ АМЕРИКАНСКАЯ ПРАВОЗАЩИТНАЯ ТРАДИЦИЯ

Американский эксперимент в области свободного и демократического самоуправления происходит из нескольких источников. Британские подданные, которые в 17-м веке поселились и построили процветающие общины вдоль восточного побережья того, что они считали новым миром, привезли с собой разнообразные традиции. Эти традиции как усиливали друг друга, так и тяготели в разных направлениях. В конечном счете, их переплетение породило уникальный и динамичный национальный дух.

Среди традиций, сформировавших дух Америки, выделяются три. Протестантское христианство, широко практиковавшееся в то время гражданами страны, было проникнуто прекрасными библейскими учениями о том, что каждый человек пропитан достоинством и несет ответственность перед другими людьми, потому что каждый из них создан по образу и подобию Божьему. В контексте гражданского республиканского идеала, уходящего корнями в классический Рим, подчеркивалось, что свобода и равенство перед законом зависят от этичного гражданского населения,

которое принимает обязательства по самоуправлению. А классический либерализм поставил на передний план и в центр политики нравственный посыл о том, что люди по своей природе свободны и равны, что усилило политическую убежденность в том, что легитимное правительство проистекает из согласия управляемых.

Несмотря на сохраняющуюся между ними напряженность, каждая из отличительных традиций, питавших дух Америки, способствовала формированию основной убежденности в том, что главная ответственность правительства заключается в обеспечении неотъемлемых прав, т.е. прав, присущих всем людям. Эта основная убежденность провозглашена в Декларации независимости, а Конституция Соединенных Штатов Америки учредила политические институты для реализации этой убежденности. Действительно, значительную часть американской истории можно рассматривать как борьбу за выполнение основополагающего обещания нации добиться соблюдения неотъемлемых прав путем обеспечения того, чтобы тем, что стали называть правами человека, пользовались все лица, живущие по законам страны.

Как и во всех странах, в Америке много с чем было бороться: с недугом рабства; насильственным перемещением коренных американцев с их исконных земель; дискриминацией в отношении иммигрантов и других уязвимых меньшинств; и возложением юридической ответственности на женщин и лишением их возможностей.

Уважение неотъемлемых прав требует откровенного признания не только того, что Соединенные Штаты недостаточно соблюдают свои принципы, но и особого признания греха рабства - института такого же древнего, как и человеческая цивилизация, и самого глубокого нарушения нашей страной неотъемлемых прав. Юридически защищенное и институционально укоренившееся рабство, обезобразившее Соединенные Штаты при зарождении страны, низвело людей до уровня собственности, которую владельцы могли покупать, продавать и использовать для собственной выгоды. Многие основатели государства, бывшие рабовладельцами, и не в последнюю очередь Томас Джефферсон, признавали, что в свете неотъемлемых прав рабство может рассматриваться лишь как жестокий и не поддающийся оправданию институт. Размышляя об институте рабства в своих [«Заметках о штате Вирджиния»](#), он писал: «Я опасаясь за свою страну при мысли, что бог справедлив». Тем не менее, для того чтобы федеральное правительство объявило рабство незаконным, потребовалась тяжелейшая

гражданская война, которая унесла больше жизней американцев, чем любой другой конфликт в истории страны. Потребовалось еще столетие борьбы для включения в законы страны защитных механизмов, гарантировавших афроамериканцам гражданские и политические права. Наша страна по-прежнему трудится над тем, чтобы в своих законах и культуре реализовать уважение ко всем людям, которого требуют наши основополагающие убеждения.

На протяжении многих поколений американцы трудятся над тем, чтобы понять, что неотъемлемые права, частично реализованные в привилегиях и защите гражданства, распространяются на всех лиц без каких-либо оговорок. Отнюдь не представляя собой отказ от создания Америки на основе неотъемлемых прав, этот прогресс в понимании означает собой верность основополагающим принципам нации.

Прогресс на пути к обеспечению прав для всех зачастую был мучительно медленным и прерывался периодами движения в обратном направлении. Хотя никакие неумолимые законы истории не гарантировали успех американского эксперимента в области упорядоченной свободы, спустя 245 лет после рождения нации Соединенные Штаты могут гордиться достигнутой свободой, терпимостью и разнообразием. В то же время нации следует проявлять смиренность в свете той работы, которую еще предстоит проделать. Как гордость, так и смирение отражают основополагающую убежденность нации в том, что люди в равной степени наделены неотъемлемыми правами, и ее неизменную приверженность конституционной форме правления, которая была создана для их обеспечения.

Однако идея о том, что существуют разные классы людей с разными привилегиями и иммунитетами, упорно продолжает существовать. Долгая и трудная борьба американцев за равное применение принципа неотъемлемых прав может служить сегодня руководством и источником вдохновения для дела прав человека. Опыт Америки подсказывает, что обеспечение неотъемлемых прав начинается с независимости и суверенитета, которые позволяют народу определить свой собственный путь и принять ответственность за свои решения.

А. Декларация независимости

Судьбоносное решение колонистов в июле 1776 года отколоться от Англии, чтобы учредить самоуправление, впервые в истории человечества ознаменовало появление независимой нации посредством заявления универсального нравственного принципа, главенствующего по отношению к любой государственной власти и служащего эталоном для нее. Принцип того, что все люди по своей природе свободны и равны, коренится в представлениях о человеческой природе, разуме и Боге и имеет глубокие последствия для политики.

Главной целью Декларации независимости было объявить об упразднении политических уз, связывавших американцев с Великобританией, и провозгласить, что 13 колоний «являются и по праву должны быть свободными и независимыми штатами». Декларация обосновывает эти радикальные шаги длинным списком обвинений в тираническом правлении, направленных против короля Георга III. Американцы стремились для себя к тому, что считали прерогативой всех народов: «занять самостоятельное и равное место среди держав мира, на которое они имеют право по законам природы и ее Творца». Отчасти благодаря этой убежденности в равенстве народов и их общей заинтересованности в свободе, в Декларации независимость Америки рассматривается также как вопрос внешней политики, и отмечено, что «уважительное отношение к мнению человечества требует от» американского народа «разъяснения причин, побудивших его к такому отделению». Как [отметил](#) Авраам Линкольн 84 года спустя, главный автор Декларации Томас Джефферсон, в «конкретной напряженной обстановке борьбы за национальную независимость одного народа, проявил хладнокровие, прозорливость и мудрость, введя в обычный революционный документ абстрактную истину, действенную во все времена и для всех народов».

Абстрактная истина, о которой говорил Линкольн, стоит в центре убеждений американцев: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью».

Декларация приписывает неотъемлемым правам трансцендентные основы, обращаясь как к философии, так и к вере, разуму и откровению. Само понятие прав, присущих всем людям, предполагает, что человек имеет

природу или сущность, которая сохраняется в культурах независимо от смены исторических эпох и несмотря на удивительное разнообразие наций и народов.

Теперь, как и тогда, возникают важные вопросы об этих трансцендентных основах. В какой степени неотъемлемые права опираются на творчество Бога-творца? Может ли вера в такие права поддерживаться без веры в Бога? Могут ли неотъемлемые права быть познаны всеми посредством разума? Каким образом неотъемлемые права увязаны с законами природы, которые, как правило, вращаются вокруг свободы личности, рассмотренной ранними современными философами? Каким образом неотъемлемые права связаны с естественным правом, которое делает акцент на обязанностях и добродетелях, и которое в большей степени является уделом средневековой политической философии? И каким образом неотъемлемые права связаны с тем, что по своей природе является справедливым, то есть центральной темой классической политической философии? В 1776 году однозначного убедительного ответа на эти метафизические вопросы не существовало. Это еще более справедливо сегодня, когда интеллектуалы потеряли доверие к идеям объективной человеческой природы, разума и Бога-творца, и стала популярной точка зрения, согласно которой человек полностью объясним через призму физических свойств его тела.

Присоединяясь к обсуждению, старому, как сама республика, конечных источников неотъемлемых прав, мы также должны признать роль традиций в их укоренении в американском духе. Как бы ни разрешались философские споры о разуме, природе и Боге, утверждение в Декларации прав, присущих всем людям повсюду в мире, за несколько веков глубоко впелось в американские убеждения, практику и институты, а также лежит в основе нравственного и политического наследия нации.

Декларация также считает самоочевидной ту истину, что первоочередной задачей политического общества является обеспечение соблюдения неотъемлемых прав: «для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства». Защита неотъемлемых прав неразрывно связана с политическими институтами и законами, а также с сообществом и культурой, которые их поддерживают. В Декларации сразу же добавлен демократический принцип: правительства, способные обеспечить

соблюдение неотъемлемых прав, коренятся в народе, «черпая свои законные полномочия из согласия управляемых».

В Декларации не уточняется, какую именно форму должно принять правительство – более того, в ней подчеркивается, что люди имеют право создавать правительство в такой форме, которая, «как им представляется», будет содействовать их безопасности и счастью. Тем самым в Декларации признается неизбежное разнообразие политических институтов и законов, посредством которых обеспечиваются неотъемлемые права. Хотя в документе не предусматривается право какой-либо из нации диктовать другой нации форму правления или вмешиваться в ее внутренние дела, он означает, что о политических институтах и законах всех стран следует судить по их способности обеспечивать права, которыми повсеместно пользуются люди.

Сказать, что право, в том виде, в каком его понимали основатели, является неотъемлемым, то же самое, что обозначить, что оно неотделимо от нашей человечности, и тем самым отличать его от других видов прав. Самое главное различие существует между неотъемлемыми правами - которые иногда в период основания называли естественными правами, а сегодня обычно называют правами человека - и позитивными правами.

Неотъемлемые права являются всеобщими и не подлежат передаче. Они предшествуют политике в том смысле, что создаются не личностями или обществом, а, скорее, устанавливают стандарты для политики. Своим существованием они обязаны не решениям властей или практике различных традиций, а сути человеческой природы. Они основаны не только на обычаях, законе или предпочтениях. Человеческие существа никогда не теряют своих неотъемлемых прав — хотя они могут быть нарушены — потому что такие права имеют важнейшее значение для достоинства и способности к свободе, которые являются неотъемлемой частью природы человека.

В отличие от этого, позитивные права создаются и могут существовать только в гражданском обществе. Позитивные права обязаны своим существованием обычаям, традициям и позитивному праву, которое является законом, созданным человеком. Поскольку обычаи, традиции и позитивное право различаются в разных странах, то различаются и позитивные права. В одной и той же стране позитивные права могут развиваться на протяжении

веков, могут быть законодательно закреплены в определенный момент времени и могут быть пересмотрены или отменены в соответствии с решениями властей.

Однако сказать, что позитивные права не являются всеобщими, не значит отрицать их значение, и сказать, что они отличаются от неотъемлемых прав, не значит отрицать, что эти два вида прав могут быть тесно связаны в политических делах. Неотъемлемые права представляют собой стандарт, по которому можно судить о позитивных правах и позитивном праве, в то время как позитивные права и позитивное право конкретизируют обещание неотъемлемых прав, выражая и конкретизируя неотъемлемые права. Это можно видеть в американских политических традициях: неотъемлемые права, провозглашенные в Декларации, закреплены в Конституции, которая создана конкретным народом.

Права, как неотъемлемые, так и позитивные, не существуют в вакууме. Они подразумевают наличие обязанностей, начиная с обязанности уважать права других. Кроме того, права подталкивают нас к обществу, поскольку они регулируют наши отношения с другими людьми и наилучшим образом защищены и наиболее эффективно реализуются в гражданском обществе. Помимо того, с точки зрения основателей, обеспечение неотъемлемых прав является главной чертой публичных интересов. А эффективное осуществление прав зависит от добродетелей или определенных качеств ума и характера, включая самоконтроль, практическое суждение и мужество, которые позволяют людям пользоваться благами свободы; уважать права других; принимать ответственность за себя, свои семьи и свои общины; и участвовать в самоуправлении.

В соответствии с Декларацией независимости, требования политики устанавливают пределы в рамках гражданского общества для естественной свободы действовать исходя из выводов о справедливости законов и правительства. В свободном обществе законы оставляют широкий спектр человеческой деятельности на усмотрение совести каждого. В то же время ожидается, что индивидуумы будут подчиняться должным образом принятым законам, изданным на базе согласованной политической основы, включая те законы, которые они считают глупыми или даже противоречащими публичным интересам.

Но граждане не могут полностью отказаться от своей естественной свободы оценивать справедливость законов. И действительно, Декларация считает еще одной самоочевидной истиной то, что если «какая-либо форма правительства становится губительной для» неотъемлемых прав, то «народ имеет право изменить или упразднить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и формах организации власти, которые, как ему представляется, наилучшим образом обеспечат людям безопасность и счастье».

В американской конституционной традиции это право народа на изменение или упразднение правительства является как существенным, так и в большой степени ограниченным. Если, как пишет Джефферсон, «длинная череда злоупотреблений и узурпаций, преследующих неизменно один и тот же объект, порождает замысел уменьшить их при абсолютном деспотизме», тогда у народа есть «право, долг, сбросить такое правительство, и обеспечить новую защиту для своей будущей безопасности». Только в чрезвычайных и требующих безотлагательных действий обстоятельствах, когда правительство утратило свою легитимность в результате систематических действий, отрицающих саму идею неотъемлемых прав, граждане освобождаются от ограничений, принятых ими как членами свободного общества, и имеют основания создать новую форму правления для обеспечения своих прав.

При этом целью всегда должно быть восстановление политического общества. Гражданские свободы, обусловленные политическим обществом: право свободного передвижения; право заключать контракты и соглашения; право владеть, пользоваться, покупать и распоряжаться имуществом; право на защиту человека и имущества; право на применение равного уголовного законодательства; и право на справедливое и равное обращение в судах - позволяют людям жить в безопасности в своих семьях и общинах, пользуясь своими неотъемлемыми правами.

Среди неотъемлемых прав, для обеспечения которых, с точки зрения основателей, создается правительство, главными являются право собственности и свобода вероисповедания. Политическое общество, разрушающее возможность того или другого, теряет свою легитимность.

Для отцов-основателей права собственности относятся не только к физическим благам и праву на плоды своего труда, но и охватывают жизнь, свободу и стремление к счастью. Они предполагают, следуя философу Джону

Локку, что защита прав собственности приносит пользу всем, увеличивая стимулы для производства товаров и предоставления услуг, нужных другим.

Впрочем, преимущества прав собственности не только материальны. Защита прав собственности также играет центральную роль в эффективном осуществлении позитивных прав и стремлении к счастью в семье, общине и вероисповедании. Не имея возможности сохранять контроль над своим трудом, товарами, землей, домом и другим материальным имуществом, человек не может ни пользоваться правами личности в целом, ни строить общую жизнь. Более того, решения, которые мы принимаем в отношении того, что и как производить, обменивать, распределять и потреблять, могут быть тесно связаны с тем, какими людьми мы хотим стать. И, не в последнюю очередь, право частной собственности поддерживает сферу, которая, как правило, находится вне досягаемости правительства, сферу, в которой отдельные лица, их семьи и создаваемые ими общины могут стремиться к счастью в мире и процветании.

То значение, которое основатели придавали частной собственности, лишь усугубляет оскорбление неотъемлемых прав, задеванных при основании Америки, заключавшееся в том, что с другими людьми обращались как с собственностью. Это также объясняет, почему многие аболиционисты считали, что владение собственностью является необходимым элементом освобождения: только став гражданами, владеющими собственностью, бывшие рабы могли пользоваться экономической независимостью и тем самым полной мере пользоваться своими неотъемлемыми правами.

В американской политической традиции свобода вероисповедания пользуется таким же преимуществом — в качестве неотъемлемого права, непоколебимого ограничителя государственной власти и защитника благодатной почвы для произрастания гражданских добродетелей. В 1785 году Джеймс Мэдисон дал классическое выражение ее центральной роли в мышлении, преобладавшем в период основания нации, в [«Мемориале и протесте против религиозных оценок»](#). Цитируя определение религии, данное в [Виргинской декларации прав](#), Мэдисон писал: «Мы считаем в качестве основополагающей и бесспорной истины, что 'религия или наш долг перед Творцом, и способ ее исповедания могут быть определены только разумом и убеждением, а не силой и насилием'». Свобода совести является неотъемлемой, «потому что мнения людей, зависящие только от

доказательств, рассмотренных их собственным разумом, не могут следовать предписаниям других людей». Хотя правительство может практиковать нетерпимость и обеспечивать соблюдение ортодоксальности, оно никогда не сможет, по мнению Мэдисона, принуждать к истинным религиозным убеждениям или к истинному отправлению религиозных обрядов. Это объясняется тем, что вера и отправление обрядов, совершаемые под угрозой насилия, без убеждения и святых помышлений, не могут рассматриваться как исполнение религиозного долга.

Мэдисон утверждает, что свобода вероисповедания также является неотъемлемой, «потому что то, что здесь есть право по отношению к людям, является долгом по отношению к Создателю». Обязанность руководствоваться здравым смыслом при определении содержания и объема своих религиозных обязательств сродни обязанности руководствоваться здравым смыслом при определении содержания и объема справедливости и налагаемых ей обязательств. Правительства, уважающие неотъемлемые права, сохраняют способность тех, кем они управляют, определять и осуществлять, в соответствии с аналогичным правом других, то, что является подобающим, надлежащим и добродетельным.

Некоторые ошибочно полагают, что столь развернутое понятие свободы должно опираться на скепсис в отношении спасения и справедливости. Зачем давать людям свободу выбора, если воля Божья и императивы справедливости познаваемы? На самом деле имеет место определенный скепсис, но он направлен не на веру и справедливость, а на способность государственных чиновников авторитетно выносить решения по наиболее глубоким и масштабным вопросам. Взгляд Мэдисона на свободу вероисповедания, подобный точке зрения, выраженной Джефферсоном в его виргинском «Билле о религиозной свободе», исходит из теистического посыла об источниках человеческого достоинства, притом, что этот взгляд отрицает право государства диктовать заключительные ответы на окончательные вопросы.

Опираясь на современную традицию свободы и библейский элемент в их традициях, американские отцы-основатели считали себя интеллектуальными и политическими первопроходцами свободы совести. Когда в 1787 году, через два года после его «Мемориала и протеста», Мэдисон и его коллеги на Конституционном конвенте в Филадельфии включили в новый статут о

правительстве запрет на установление вероисповедной принадлежности применительно к государственным должностям, Америка сделала шаг, которого никогда до этого не делала ни одна другая страна. В 1788 году на параде в Филадельфии, посвященном ратификации новой системы государственного управления Америки, доктор Бенджамин Раш, подписавший Декларацию, восхитился тем, как священнослужители представленных в городе различных конфессий шли рядом, рука об руку. «Невозможно было бы изобрести более удачную эмблему» для Конституции, заметил Раш, потому что она «открывает всю свою власть и все свои должности, не только для всех ветвей христианства, но и для достойных представителей любой религии».

Президент Джордж Вашингтон запечатлел новый путь, по которому двигалась его молодая нация, в [письме](#) от 1790 года, адресованном евреям Ньюпорта. В отличие от Европы, которая продолжала налагать обязательства исходя из религии и регулировала публичные выражения религиозной веры, Соединенные Штаты гарантировали людям, независимо от их веры, равное пользование свободой вероисповедания: «Все имеют одинаковую свободу совести и иммунитет гражданства». Соединенные Штаты обеспечили свободу вероисповедания не неохотно, а благосклонно: «Теперь речь идет больше не о терпимости, как будто это снисхождение в адрес одного класса людей, а о том, чтобы другой класс людей пользовался присущими ему естественными правами. Поскольку, к счастью, правительство Соединенных Штатов, которое не поощряет предрассудки и не содействует притеснениям, требует от тех, кто живет под его защитой, лишь того, чтобы они проявляли себя добропорядочными гражданами, оказывая ему во всех случаях свою действенную поддержку».

В. Конституция

Гениальность Конституции, разработанной в 1787 году и вступившей в силу в 1788 году, заключалась в создании уникальной структуры государства, способного обеспечить соблюдение неотъемлемых прав, провозглашенных в Декларации независимости. Конституция перекладывает универсальное обещание основных прав, принадлежащих всем людям, на язык уникальных позитивных законов Американской Республики.

Согласно Преамбуле, цели Конституции многообразны: «Мы, народ Соединенных Штатов Америки, в целях образования более совершенного Союза, утверждения правосудия, охраны внутреннего спокойствия, организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию и обеспечения нам и нашему потомству благ свободы учреждаем и вводим эту Конституцию для Соединенных Штатов Америки». В семи немногословных статьях первоначального текста Конституции, разработка и ратификация которой сами по себе являлись чрезвычайными актами самоуправления, изложены институциональные механизмы, призванные обеспечить народу посредством самоуправления его неотъемлемые права на жизнь, свободу и стремление к счастью.

Основным средством, с помощью которого Конституция позволяет народу получить эти благословения, является структура, которую она предоставляет, и ограничения, которые она налагает на правительство. Ограниченное государственное управление играет решающую роль в защите неотъемлемых прав, поскольку большинство склонно ущемлять свободу личности, а публичные должностные лица склонны ставить свои частные предпочтения и партийные амбиции выше публичного интереса. Речь идет не о том, чтобы отрицать способность народа или публичных должностных лиц к действиям в публичных интересах, а о том, чтобы признать необходимость институциональных гарантий прав в силу ненадежности возвышенных мотивов. Не следует также упускать из виду, что в рамках своих полномочий правительство должно действовать энергично и эффективно для обеспечения прав.

Сложная система Конституции направлена на то, чтобы сдерживать сиюминутные прихоти и проходящие капризы любого конкретного большинства или должностного лица; охлаждать страсти как государственных чиновников, так и народа, переориентируя политику на достижение конституционно приемлемых целей; и способствовать компромиссу между фракциями, которые неизбежно возникают в свободных обществах. Сдерживаемое таким образом правительство не является пассивным или вялым. Действительно, Конституция устроена таким образом, чтобы направить энергию на отстаивание прав.

Являясь плодом длительных обсуждений и сложных переговоров, американская конституция включает в себя различные институциональные

механизмы - некоторые с классической родословной, некоторые очевидно современного происхождения, некоторые гибридного характера - для обеспечения прав путем ограничения государства. Сюда входит перечисление законных полномочий федерального правительства; разделение полномочий сначала между уровнем штатов и федеральным уровнем, а затем между тремя ветвями федерального правительства; централизованная исполнительная власть; двухпалатный законодательный орган; независимая судебная система; и Билль о правах, добавленный спустя три года после вступления в силу первоначальной редакции Конституции.

Рассмотрим несколько из них. Конституция ограничивает государство с целью обеспечения прав, ограничивая осуществление государственной власти определенными обязательствами и целями. Например, Конституция защищает свободу слова, прежде всего посредством отказа Конгрессу в праве принимать законы, предписывающие или запрещающие убеждения, высказывания и публикации.

Другой способ, которым Конституция ограничивает государство во имя свободы - это федерализм, который распределяет власть между национальным правительством и правительствами штатов. Каждый уровень власти имеет свои прерогативы и преимущества. Конституция - наряду с принятыми законами и договорами, ратифицированными под ее эгидой федеральным правительством, - является «высшим законом страны». В то же время Конституция оставляет правительствам штатов, которые находятся ближе к избирателям, широкие возможности для законотворчества во имя общего благосостояния народа. Это позволяет большинству в каждом штате принимать законы, которые лучше всего подходят их общинам, - служить своего рода «лабораториями демократии», как отмечал в 20-м веке судья Верховного суда Луи Брэндайс. Необходимо признать, что под знаменем своих прав штаты эксплуатировали федерализм для защиты рабства и продления дискриминации. Тем не менее, в долгосрочной перспективе конституционное рассредоточение власти между правительством Соединенных Штатов и правительствами штатов, составляющих нацию, в большой степени позволило физическим лицам и общинам по всей стране добиваться счастья в том виде, как они его понимают.

Третий способ, которым Конституция ограничивает правительство с целью обеспечения прав, это разделение политической власти на три отдельные

ветви, каждой из которых она предоставляет средства для сдерживания и уравнивания двух других. Для принятия того или иного закона, например, законодательной власти, необходима подпись президента, наделенного исполнительной властью, или сверхквалифицированного большинства в обеих палатах Конгресса. Для ведения войны президенту, который является главнокомандующим вооруженными силами, нужно, чтобы Конгресс объявил войну, и необходимо финансирование, которое Конгресс может предоставить или в котором он может отказать. Верховный суд может признать неконституционными законы, надлежащим образом принятые Конгрессом и подписанные президентом, хотя судей в федеральную судебную систему выдвигает президент, а утверждает Сенат. Эти сдержки и противовесы предназначены для того, чтобы позволить членам любой ветви власти противостоять попыткам другой ветви аккумулировать достаточно сил, чтобы вторгнуться в права народа.

При этом сама по себе тщательная институциональная структура не может достичь целей правительства по обеспечению неотъемлемых прав и совокупности других позитивных прав, посредством которых они реализуются. Необходима также общественная добродетель, то есть добровольное подчинение частных интересов общему благу. Отсюда важность гражданско-республиканского опыта, глубоко укоренившегося в самоуправляющихся городах страны, а также в крепких семьях, религиозных сообществах и разнообразных общественных объединениях, которые стоят между гражданином и государством. Эти органы также способствуют развитию частной добродетели, включая то, что Алексис де Токвиль в «Демократии в Америке» назвал «хорошо понятой корыстью», что подразумевает воспитание самодисциплины и навыков, имеющих решающее значение для достижения своих целей.

В [«Федералисте»](#), непревзойденном комментарии к Конституции, Джеймс Мэдисон подчеркивает зависимость американского эксперимента по созданию свободной и демократической системы государственного управления от личных качеств и компетентности граждан страны. По большей части «Федералист» сосредоточен на объяснении того, как структура нового государства включает в себя институциональные механизмы, которые решают проблемы уязвимости свободы и демократии способом, не противоречащим свободе и демократии. «В самой огромности территории и достоюлжной структуре Союза, - пишет Мэдисон в эссе № 10

«Федералиста», - зрим мы республиканское средство от недугов, которым чаще всего подвержены республиканские правительства». Но институциональные средства защиты - «дополнительные предосторожности», как подчеркивает Мэдисон в эссе № 51 «Федералиста». Поскольку «зависимость от народа, безусловно, прежде всего обеспечивает надзор над правительством», обеспечение прав не может быть отделено от добродетелей, как частных, так и государственных, гражданина и его избранного представителя, которые действуют в рамках этих институтов.

В эссе № 55 Мэдисон подчеркивает тесную связь между обеспечением свободы и личными качествами граждан. Признавая слабости человеческой природы, он также подчеркивает способность граждан к добродетели и конституционную потребность в ней: «Человечество не избежало пороков, требуя в отношении к себе известной степени осмотрительности и подозрительности. Но человеческой природе присущи и другие качества, оправдывающие также и известную долю уважения и доверия.

Республиканская форма правления предполагает наличие этих качеств в более высокой степени, нежели любая другая». В то время как монархия зависит от добродетелей одного человека, а олигархия — от добродетелей немногих, республика - то есть представительное правление, основанное на неотъемлемых правах, - полагается на добродетели людей, поскольку, как граждане, все они разделяют обязанности по самоуправлению.

Признавая, что добродетель является непременным условием защиты прав, авторы Конституции стремились свести к минимуму зависимость от превосходных личных качеств. Под руководством Мэдисона они разработали систему правления, которая будет обладать энергией и институциональными средствами для защиты свободы личности, но не будет иметь достаточных полномочий или свободы действий, чтобы ущемлять права людей. Как утверждал Александр Гамильтон в эссе № 84 «Федералиста», «Сама конституция в любом рациональном смысле и для любых полезных целей, является БИЛЛЕМ О ПРАВАХ». Гамильтон имел в виду, что структура Конституции сделает больше для защиты прав народа (неотъемлемых и позитивных), чем любой формальный перечень привилегий и иммунитетов от действий правительства.

Тем не менее, в 1791 году, через три года после ратификации Конституции, молодая нация добавила в нее Билль о правах. Перечисленные права в

первых десяти поправках к Конституции придали символический вес и конкретную поддержку ограничениям государственной власти, подразумеваемым в структуре Конституции. Но это было не все. Укрепляя гарантии первоначальной Конституции от произвольных действий правительства, они обеспечили широкие возможности для проведения демократической политики. Гарантии, предоставленные Биллем о правах против превышения правительством своих полномочий, наряду с более общими гарантиями, встроенными в конституционную структуру, позволили развить активность граждан, без которой нельзя ожидать, что правительство будет обеспечивать свободу в соответствии с законом.

Например, защита свободы совести в соответствии с первой поправкой поощряет не только терпимость к разнообразию вероисповеданий и ритуалов, но и приветствует представителей всех вероисповеданий в качестве полноправных граждан. Кроме того, предоставляемые ей гарантии свободы слова, печати, мирных собраний и права подачи петиций правительству также позволяют гражданам с различными взглядами обмениваться мнениями, слышать и быть услышанными, и обеспечивают подконтрольность их лидеров общественности. Благодаря постоянному взаимодействию информационно-разъяснительной работы и критики, граждане могут получать информацию, необходимую для формирования мотивированных взглядов на основные насущные вопросы, выбирать подходящих представителей, а также определять, когда представители слишком задержались на своем месте и их необходимо заменить.

Аналогичным образом, «право народа хранить и носить оружие», закрепленное во второй поправке, увязано с «хорошо организованным народным ополчением», представляющим собой местную ассоциацию, созданную для защиты общины. Право на самооборону, в американской традиции, как предоставляет возможность гражданам развивать привычки самостоятельности, так и защищает от тиранического государства.

Поправки с третьей по восьмую обеспечивают народу возможность иметь долю в общине и выполнять обязательства, связанные с частной и общественной жизнью. Третья поправка гарантирует неприкосновенность домохозяйства, не позволяя правительству реквизировать дома. Четвертая поправка защищает народ от «необоснованных обысков и арестов» и ордеров, выданных без наличия достаточного основания. Пятая поправка

гарантирует, что никто не может быть «лишен жизни, свободы или собственности без соблюдения надлежащей правовой процедуры», и запрещает изъятие частной собственности для общественного пользования без «справедливого возмещения». Гарантии права на суд присяжных по уголовным делам, закрепленные в шестой и седьмой поправках, способствуют формированию информированного и ответственного гражданского населения, напрямую участвующего в обсуждениях и вынесении судебных решений, имеющих решающее значение для судеб сограждан и благополучия общества. Такое гражданское население имеет больше возможностей для сохранения и разумного осуществления прав на жизнь, свободу и стремление к счастью. Восьмая поправка обещает, что тюремное заключение и наказание будут соразмерны обвинениям и выводам суда.

В девятой и десятой поправках подчеркивается, что ни Билль о правах, ни Конституция, частью которой он является, не являются исчерпывающими. Подтверждение в девятой поправке неуказанных прав, сохраняемых народом, и утверждение в десятой поправке полномочий, закрепленных за штатами и народом, подчеркивают зависимость граждан в свободном обществе от предполитических прав, из которых вытекают предполитические полномочия народа. Эти поправки также привлекают внимание к никогда не завершающейся задаче толкования, касающейся сферы действия прав и степени политической власти. Эта задача возлагается на все ветви власти и на народ, от которого исходит вся политическая власть и ради прав которого она осуществляется на законных основаниях.

В своей [речи](#) в Конгрессе в июне 1789 года в поддержку Билля о правах Мэдисон подчеркнул, что, несмотря на различное происхождение, свобода является функцией позитивных прав, закрепленных в различных правовых кодексах, а также прав, которые принадлежат всем людям. Например, «Судебное разбирательство с участием присяжных не может рассматриваться как естественное право, а как право, вытекающее из общественного договора, который регулирует действия общества, но имеет такое же важное значение для обеспечения свободы людей, как и любое из ранее существовавших прав природы».

С. Возвращение Линкольна к Декларации.

Несмотря на защиту, предоставляемую Биллем о правах и, в более широком смысле, особенностями структуры федерального правительства, первоначальная Конституция предала обещанные неотъемлемые права, предоставляя правовую защиту рабству. Хотя в период основания страны многие выступали против рабства, собравшимся Филадельфии летом 1787 года для того, чтобы разработать новую хартию правительства, стало очевидно, что Конституцию невозможно ратифицировать, а союз сохранить, не допустив института рабства. Разумность этого компромисса обсуждается по сей день. Тем не менее тот же самый компромисс, обеспечивший правовую защиту рабству, создал политические рамки, посредством которых Соединенным Штатам в конечном счете предстояло отменить рабство и законодательно закрепить равенство независимо от расовой принадлежности.

О рабстве говорится в трех положениях Конституции. В целях распределения представительства в Палате представителей и установления прямых налогов в статье I, раздел 2, проводится различие между «свободными лицами», каждое из которых засчитывается как одно, и «прочими лицами», каждое из которых засчитывается как три пятых. (Цель состояла в том, чтобы уменьшить политическое представительство штатов, часть населения которых находилась в рабстве). Статья I, раздел 9, защищала «перемещение или ввоз таких лиц, которых любой из ныне существующих штатов сочтет нужным допустить» до 1808 года (в какую дату Конгресс незамедлительно объявил работорговлю вне закона). А статья IV, раздел 2, предусматривает, что «лицо, содержащееся в услужении или на работе в штате по законам оногo», которое убегает в другой штат, должно быть по требованию возвращено стороне, которой причитается эта работа. Показательно, что хотя эти положения предусматривали конституционную санкцию на владение людьми, творцы конституции США сознательно избегали употребления слов «раб» и «рабство». Посредством краткого упоминания рабства, причем с помощью эвфемизма, в Конституции неуклюже признавался глубокий конфликт между владением другими людьми и неотъемлемыми правами, на которых основывался американский эксперимент.

Многие считают, что Конституция в корне неверна из-за содержащегося в ней компромисса с рабством. На митинге 4-го июля 1854 года известный аболиционист Уильям Ллойд Гаррисон [осудил](#) Конституцию как «договор со смертью и соглашение с адом» «не имеющие юридической силы перед Богом».

Другие настаивали на том, что в Конституции были предпосылки для ликвидации рабства. Первоначально, бывший раб Фредерик Дуглас согласился с Гаррисоном. Однако в своей [речи](#) по случаю 4-го июля, за два года до Гаррисона, он сказал: «В *этом* документе, я считаю, нет ни предписания, ни лицензии, ни санкции в отношении этой ненавистой вещи; но, будучи истолкована так, как ее *следует* толковать, Конституция является **ВЫДАЮЩИМСЯ ДОКУМЕНТОМ СВОБОДЫ**». Независимо от того, было ли это заявление риторическим приемом, всю оставшуюся жизнь Дуглас выступал за отмену рабства и за равные права для чернокожих американцев в рамках основополагающих принципов Америки.

Авраам Линкольн утверждал, что Конституция и моральные и политические обязательства, лежавшие в ее основе, внесли решающий вклад в отмену рабства. Основание Америки направило рабство, как он [заявил](#) в 1858 году в Спрингфилде, штат Иллинойс, «на путь окончательного исчезновения». Ключевым моментом, по словам Линкольна, стало подтверждение в Декларации независимости прав, которые в равной степени принадлежат всем. Подписавшие Декларацию, [объяснил](#) он годом ранее, «не хотели утверждать очевидную неправду, что все тогда действительно пользовались этим равенством, и что они собирались предоставить его им сразу же». В любом случае, у основателей «не было полномочий предоставлять такое благо. Они просто хотели заявить о праве, с тем чтобы, как только позволят обстоятельства, можно было обеспечить его осуществление». Учредители намеревались «установить стандартную максимум для свободного общества, которая должно быть знакома всем и почитаться всеми; к которой будут постоянно обращены взоры, к которой будут постоянно стремиться, и хотя она никогда не будет полностью достигнута, к ней постоянно будут приближаться, и тем самым распространять и углублять ее влияние и увеличивать счастье и ценность жизни для все людей, любого цвета кожи, повсеместно».

В 1863 году в своей торжественной, лаконичной и яркой [речи](#) в память о павших солдатах в Геттисберге президент Линкольн совершил тонкую подвижку в отношении Америки к неотъемлемым правам. «Минуло восемьдесят семь лет, как отцы наши основали на этом континенте новую нацию, своим рождением обязанную свободе и посвятившую себя доказательству того, что все люди рождены равными», - заявил он. Линкольн подчеркивает эту *преданность* главной цели. Ввергнутой в пучину

гражданской войны разногласиями по поводу рабства стране нужно было не просто *подтвердить* свободу личности и равенство людей. Нация была обязана их достичь. Линкольн призвал ее «посвятить себя тому неоконченному делу», которое вершили здесь эти воины, «посвятить себя здесь великой работе, которая нам предстоит». Эта великая работа состояла в обеспечении того, чтобы «эта Богом хранимая нация обрела возрожденную свободу, и чтобы власть народа, волей народа и для народа не исчезла с лица земли». Для того чтобы сохранить эксперимент Америки в области свободного и демократического управления, необходимо, чтобы народ участвовал в политике и реформировал законодательство, с тем чтобы обеспечить каждому человеку, подпадающему в сферу действия Конституции, права, присущие всем лицам.

После победы Союза весной 1865 года страна официально выразила эту новую приверженность свободе, трижды внося поправки в Конституцию. Тринадцатая поправка (1865 год) отменила рабство. Четырнадцатая поправка (1868 год) установила право на гражданство при рождении и обеспечила надлежащую правовую процедуру и равную защиту со стороны закона для всех лиц. Пятнадцатая поправка (1869 год) запретила отказ в праве голоса по расовому признаку. Все три поправки эпохи Реконструкции существенно расширили полномочия федерального правительства, прямо возложив на него ответственность за обеспечение заявленных в поправках прав. Все три поправки посвятили Конституцию незавершенной работе по отстаиванию неотъемлемых прав, которые, по мнению основателей нации, являлись самоочевидными.

Д. Реформы после гражданской войны

Затянувшаяся борьба за право женщин голосовать, кульминацией которой стало принятие в 1920 году 19-й поправки, продолжила незавершенную работу по основанию Америки. На момент «рождения» страны замужние женщины не могли подписывать контракты, не имели права собственности на свои заработки и не имели права притязать на своих детей в случае раздельного проживания супругов по решению суда. Под руководством Элизабет Кэди Стэнтон и Сьюзен Б. Энтони, движением за завоевание права голоса для женщин предпринимались усилия по просвещению нации о последствиях основания страны для политического положения женщин.

Юридическая ответственность по признаку пола, как они утверждали, несовместима с приверженностью неотъемлемым правам.

На съезде в Сенека-Фолс в 1848 году, положившем начало этому движению, [Декларация чувств](#) гласила: «Мы считаем, что эти истины являются самоочевидными: что все мужчины и женщины созданы равными: что они наделены их Творцом определенными неотъемлемыми правами: что среди них есть жизнь, свобода и стремление к счастью...» [Выступая](#) на конвенции, Стэнтон также сформулировала вопрос об избирательном праве женщин с точки зрения прав: «Как бы странно это многим ни казалось, сейчас мы требуем наше право голоса в соответствии с заявлением правительства, под управлением которого мы живем... .. Это право принадлежит нам. Мы обязаны иметь его. Мы будем пользоваться им». Когда Сьюзен Б. Энтони была осуждена за преступление, состоявшее в том, что она голосовала как женщина на президентских выборах 1872 года, она напонила суду, что его «отказ в моем праве голоса как гражданина - это отказ в моем праве на согласие как одного из управляемых, отказ в моем праве на представительство как одного из облагаемых налогами, отказ в моем праве как нарушителя закона на суд присяжных равного со мной социального статуса, и, следовательно, отказ в моих священных правах на жизнь, свободу и собственность...»

Изменение отношения к женщинам в Америке 19-го века было отчасти обусловлено промышленной революцией, которая положила начало далеко идущей трансформации экономики и общества. Из страны, где подавляющее большинство не являвшегося рабами мужского населения составляли независимые фермеры, лавочники и ремесленники, США превратились в страну, в которой большинство из них были наемными работниками. Это создало новые формы зависимости (зависимости от работодателей) и новые формы независимости по мере того, как работники становились более мобильными. Одним из последствий этого стал распад системы защиты для молодежи, больных, инвалидов, безработных и пожилых людей, традиционно обеспечиваемой сетями родственных связей и местными учреждениями в условиях небольших сплоченных общин.

В ответ на эти преобразования американские законодательные органы в конце 19-го и начале 20-го веков, как и их коллеги в других промышленно развитых странах, начали в законодательном порядке вводить механизмы

защиты для трудящихся, которые часто оформлялись на языке прав. После Великой депрессии 1930-х годов федеральное правительство расширило защитные механизмы для наиболее нуждающихся членов общества, которые ранее предоставлялись местными органами власти и частными благотворительными организациями. В долгосрочной перспективе изложение этих законодательных положений для уязвимых групп населения через призму прав стало обычным явлением.

Эти относительно современные виды прав не являются привилегиями на действие или иммунитетами от действий правительства - как права, лежащие в основе Декларации и Конституции, - в том плане, что они влекут за собой трудные решения о распределении материальных ресурсов. Они уходят корнями в библейские и гражданские республиканские традиции Америки, а также в современную традицию свободы, постольку поскольку такие права содействуют условиям, в которых свобода процветает. Осуществление таких прав, даже больше, чем других позитивных прав, должно опираться на решения избранных представителей в отношении справедливого использования ограниченных ресурсов. Таким образом, законодательная власть является основным форумом для определения объема и содержания новых прав на государственное вспомоществование, социальные льготы, экономическую интервенцию, защиту окружающей среды и т.д.

В своем [послании Конгрессу о положении в стране в январе 1944 года](#) президент Франклин Делано Рузвельт заявил, что «истинная свобода личности не может существовать без экономической безопасности и независимости». Рузвельт перечислил ряд основополагающих принципов, которые он назвал «вторым Биллем о правах», во многом аналогичных принципам, изложенным во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Они включали в себя «право на полезную и оплачиваемую работу»; «право каждой семьи на достойное жилье»; «право на достаточное медицинское обслуживание»; «право на достаточную экономическую защиту в старости, при болезни, несчастном случае, безработице»; и «право на хорошее образование».

В отличие от гражданских и политических прав, которые, как правило, ограничивали власть правительства, эти новые принципы были предложены в качестве рекомендаций для работы законодательной власти, которым предстояло расширить сферу деятельности и обязанности правительства.

Поскольку как ограничение государственной власти, так и осуществление государственной власти необходимы для обеспечения жизни, свободы и стремления к счастью, а также потому, что для свободы необходим определенный уровень материального благосостояния, эти новые экономические права дополняют прежние гражданские и политические права.

Хотя Рузвельт заявил, что эти экономические принципы «стали восприниматься как самоочевидные», их реализация остается спорной. Социальные и экономические права в наибольшей степени совместимы с американскими основополагающими принципами, когда они выступают в качестве минимума, позволяющего гражданам осуществлять свои неотъемлемые права, выполнять свои обязанности и заниматься самоуправлением. Они наименее совместимы, когда вызывают зависимость от государства, и когда, расширяя государственную власть, они ограничивают свободу, от прав собственности и свободы совести до прав физических лиц на формирование и сохранение целостности своих семей и общин.

В то же время, когда Рузвельт вводил новые права или вскрывал последствия, проистекающие из приверженности Америки неотъемлемым правам, Соединенные Штаты продолжали лишать афроамериканцев их прав. Отмена рабства не положила конец дискриминации по признаку расы. Вслед за относительно коротким периодом Реконструкции после гражданской войны бывшие штаты Конфедерации приняли новые конституции и законы о выборах, которые, по существу, лишали чернокожих избирателей права голоса. Кроме того, в 1880-х годах в этих штатах были приняты «законы Джима Кроу» об ограничении прав негритянского населения, в рамках которых была введена обязательная расовая сегрегация в общественных местах, на общественном транспорте и внутри розничных магазинов. Даже радикальная реформа трудового законодательства в рамках «Нового курса» не коснулась сельскохозяйственных работников и домашней прислуги, значительную часть которых составляли представители расовых и этнических меньшинств.

После Второй мировой войны страна предприняла важнейшие шаги для более полной реализации обещания, содержащегося в Декларации. Эти шаги были отчасти продиктованы нарастающим движением за гражданские права

и резким контрастом между борьбой Америки за свободу за рубежом и узаконенным в стране подчинением афроамериканцев у себя дома. В 1948 году президент Гарри Трумэн отдал приказ о десегрегации Вооруженных сил, которая проложила путь к эпохе гражданских прав, позволив молодым людям разных рас узнавать, дружить и полагаться друг на друга, бок о бок служа своей стране. В 1954 году в деле «[Браун против Совета по образованию](#)» все девять судей Верховного суда Соединенных Штатов единогласно признали сегрегацию в государственных школах неконституционной. Через год в Монтгомери, штат Алабама, Роза Паркс, которой тогда было 42 года, мужественно отказалась уступить свое место в автобусе белому пассажиру. Смелое решение Верховного суда в деле «Браун» и мужественные действия Розы Паркс стали важнейшим компонентом движения, которое менее чем за десять лет ликвидировало в Соединенных Штатах узаконенную дискриминацию по признаку расы.

В ходе борьбы сформировалось множество представлений о связи между основополагающими принципами Америки и стремлением к гражданским правам для чернокожих американцев. Мартин Лютер Кинг-младший подошел к этому вызову в духе Джефферсона, Дугласа, Линкольна, Стэнтона и Энтони. Кинг представлял равное обращение с чернокожими американцами в соответствии с законом не как отклонение от основополагающих принципов Америки, а, как он заявил, стоя на ступеньках мемориала Линкольну летом 1963 года в своей речи «[У меня есть мечта](#)», как исполнение «векселя», который был «выписан» посредством этих принципов всем американцам.

Весной того же года в «[Письме из Бирмингемской тюрьмы](#)» Кинг подчеркнул важность основополагающих принципов Америки для достижения справедливости для чернокожих граждан Америки. Он был заключен в тюрьму после того, как Конференция южного христианского руководства и другие организации провели ненасильственные демонстрации и экономические бойкоты в ответ на жестокость полиции, линчевание, расовое неравенство при судебном преследовании и вынесении приговоров, а также другие формы грубой расовой дискриминации по всему югу страны. Письмо Кинга стало реакцией на упреки со стороны белого духовенства за нарушение действовавшего в Бирмингеме запрета на «парады, демонстрации, бойкоты, нарушение границ частной собственности и пикетирование». Отвечая из своей тюремной камеры, Кинг писал: «Более 340 лет мы ждали

данных нам Богом и конституцией прав». Он объяснил, что ненасильственные протесты, связанные с нарушением несправедливых законов, в сочетании с готовностью принять предписанное наказание иногда имеют решающее значение для отстаивания верховенства права. Такое мирное гражданское неповиновение, направленное не на то, чтобы подорвать закон, а на то, чтобы призвать его к его основополагающей цели, полностью соответствовало американской традиции неотъемлемых прав, утверждал Кинг: «Когда эти лишённые наследства дети Божии сидели у буфетной стойки, они на самом деле стояли за самое лучшее в американской мечте и за самые священные ценности в нашем иудео-христианском наследии и тем самым возвращали всю нашу страну назад, к тем великим колодцам демократии, которые были глубоко вырыты Отцами-Основателями, сформулировавшими конституцию и Декларацию Независимости».

Не все афроамериканцы-соотечественники Кинга согласились с тем, что путь к свободе следовало искать в конституционной системе Америки. В течение некоторого времени чернокожий националист Малкольм Икс придерживался иной точки зрения, осуждая речь Кинга «У меня есть мечта» на том основании, что для многих афроамериканцев жизнь в Соединенных Штатах более походила на «кошмар». Под влиянием таких основоположников, как Маркус Гарви и Элайджа Мухаммад, борцы за гражданские права чернокожего населения требовали перемен, иногда расходясь во мнениях, а иногда взаимодействуя с движением за гражданские права. Некоторые сетовали на институциональный расизм и выступали от имени «Власти черных», утверждая, что процветание будет достигнуто благодаря суверенитету черной расы, а не интеграции. Многие из этих усилий оказались малопродуманными, но часто они были в чем-то верными, перекликаясь с лучшими аргументами, звучавшими тогда в Америке. Например, настаивая на том, что белые не могут «дать» свободу другим расам, потому что каждый человек *рождается* с такой свободой, активисты обращались к вступительным словам Декларации независимости. И перенося акцент с «гражданских» прав на «права человека», как это сделал Малкольм Икс в своей речи 1964 года «[Избирательный бюллетень или пуля](#)», они обращались к всеобщему стандарту, утвержденному Джефферсоном, Дугласом, Линкольном, Стэнтоном, Энтони и Кингом. В этой речи Малкольм Икс высказался за то, чтобы привести «дядю Сэма» в ООН, чтобы мир мог признать того виновным в нарушении прав человека афроамериканцев.

Несмотря на жесткую критику американского статус-кво и резкие разногласия с Кингом по поводу тактики, необходимой для осуществления перемен, борцы за гражданские права чернокожих часто демонстрировали твердую убежденность в том, что права не являются иллюзорными, они применимы ко всем людям повсюду, и что обращение к ним содействует справедливости, то есть именно к тем идеям, на которых построены Соединенные Штаты.

Однако именно требование Кинга реформировать американские политические институты в свете обещания в отношении неотъемлемых прав при основании США увенчалось принятием Закона о гражданских правах 1964 года и Закона об избирательных правах 1965 года. Эти знаковые законодательные меры сыграли важную роль в дальнейшем вплетении принципа равенства гражданских и политических прав в ткань законодательства Соединенных Штатов. Многие достигнуто в строительстве страны, где о каждом человеке, как Кинг желал своим детям, судят не по цвету их кожи, а по тому, что он собой представляет. Жестокое убийство афроамериканца полицейским в конце весны 2020 года и гражданские беспорядки, охватившие страну, подчеркивают, что сделать предстоит еще много. В самом деле, понимание того, какую работу предстоит выполнить, ее насущность и важность, само по себе является важнейшим элементом уникальной американской традиции прав человека.

По мере изменения обстоятельств американцы будут продолжать обсуждать масштабы и последствия основания Америки на фундаменте неотъемлемых прав и ее приверженности им. Эта жизненно важная дискуссия о том, каким народом и страной мы хотим стать, началась еще до ее основания и является одним из ключевых источников динамики американской правозащитной традиции. Со времени ратификации почти 250 лет назад Конституция продолжает обеспечивать права, которые позволяют американскому народу разрешать регулярные споры о том, как оценивать новые притязания на права, как регулировать трения между существующими правами, а также конкурирующими толкованиями существующих прав, и это — признак свободного и самоуправляющегося народа.

Что касается гражданских и политических прав, то задача состоит в том, чтобы понять, как применяются права к членам групп, которым неправомерно в них отказано. Но, как и в случае с экономическими правами,

то же самое касается и определенных социальных прав: они оказались спорными, потому что часто имеет место конфликт между притязаниями на права.

В вызывающих глубокие противоречия социальных и политических темах противоречий в Соединенных Штатах - аборты, социальное продвижение миноритарных групп, однополые браки - обе стороны обычно излагают свои требования через призму основных прав. Действительно, свидетельством глубоко укоренившихся в духе Америки наших основополагающих идей о неотъемлемых правах является то, что наши политические дискуссии продолжают вращаться вокруг концепций свободы личности и равенства людей, даже при том, что мы порой серьезно расходимся во мнениях о правильном толковании и справедливом применении этих принципов.

Увеличение числа притязаний на права, в некоторой степени запоздалое и справедливое, привело к своим собственным эксцессам. Не всякое терпение или вмешательство со стороны правительства, приносящее пользу некоторым или даже всем гражданам, является по этой причине правом, и не всякое право, которое демократическое большинство решает провозгласить, является, таким образом, неотъемлемым. Искушение облачить спорные политические предпочтения в мантию прав человека, которые считаются объективно и универсально верными, и добиваться окончательного и обязательного для исполнения решения суда, как правило, блокирует демократическую дискуссию, которая сама по себе имеет решающее значение для самоуправления и, следовательно, для защиты неотъемлемых прав. В то же время то, что может казаться новым правом, иногда лучше понимать как отражение более тонкого понимания на фоне меняющихся обстоятельств, связанных с последствиями приверженности Америки неотъемлемым правам.

Е. Основополагающие принципы Америки и мир

Неотъемлемые права направляют внимание на отношения между гражданами и правительством, на которое те дали согласие. При этом, будучи правами, присущими всем людям, они также влияют на отношения с другими государствами. Действительно, Декларация независимости была вдохновлена отчасти «уважительным отношением к мнению человечества», что заставило

ее основателей «разъяснить причины, побудившие их» отстаивать свои неотъемлемые права путем создания новой формы правления.

Последствия для внешней политики того, что страна основана на правах человека, менее определенны и более косвенны, чем для внутренней политики, но самоочевидные истины, касающиеся свободы личности и равенства людей, на которых основаны Соединенные Штаты, тем не менее, должны служить основой для выведения на более высокий уровень действий Америки на международной арене.

Приверженность правам и демократии не наделяет властными полномочиями и не влечет за собой обязательство насильственно менять режимы или иным образом принуждать государства принимать толкование неотъемлемых прав, предпочитаемое большинством в Соединенных Штатах. То, что Америка зиждется на неотъемлемых правах, не дает санкций на то, чтобы игнорировать право других народов определять свою форму правления. Однако такая приверженность действительно создает в Соединенных Штатах заинтересованность в поддержке других либеральных демократий как формы правления, наиболее подходящей для защиты прав; в продвижении более свободного и открытого международного порядка, который более дружелюбен по отношению к притязаниям на права человека и к демократическому самоуправлению; и в оказании поддержки народам по всему миру, которые стремятся к достоинству, проистекающему из жизни при правительстве, уважающем свободу личности и равенство перед законом.

Поощрение неотъемлемых прав за рубежом может принимать различные формы, согласующиеся с суверенитетом других национальных государств. Стремясь к тому, чтобы быть более совершенным союзом, Соединенные Штаты могут служить образцовым экспериментом в области свободы и равенства перед законом. Соединенные Штаты могут, в сотрудничестве с друзьями и партнерами, помочь сохранить свободный и открытый международный порядок, который способствует развитию торговли и дипломатии между государствами и тем самым содействует процветанию и мирному урегулированию споров. Соединенные Штаты могут оказывать влияние за рубежом в отношении стран, ущемляющих основные права, лиц, пытающихся отстаивать свои права, с гордостью и настойчиво подтверждая свою приверженность правам, которыми обладают все люди, не в последнюю

очередь посредством резонансных встреч, проводимых высокопоставленными должностными лицами США с отважными диссидентами и жертвами гонений. Соединенные Штаты могут предоставлять иностранную помощь, а также организовывать изучение свободных институтов, просвещение в сфере принципов свободы странам, начинающим расширять свои обязательства в отношении прав человека. Соединенные Штаты могут доносить новости и комментарии до тех, кто живет при правительствах, лишаящих их доступа к активным политическим дебатам. И Соединенные Штаты могут вводить санкции для сдерживания грубых нарушений прав человека.

Предпочтение всегда следует отдавать дипломатии, но иногда ее недостаточно. Соединенные Штаты должны быть всегда готовы, в качестве последнего средства, защитить свою суверенную независимость и территориальную целостность — право, которое Декларация страны признает за всеми народами. И в сегодняшнем взаимосвязанном мире защита свободы у себя дома может потребовать от США прийти на помощь друзьям свободы за рубежом в отражении агрессии со стороны врагов свободы.

Возможно, наиболее очевидно приверженность Соединенных Штатов поощрению за рубежом прав, которыми наделены все люди, выразилась в начинании, кульминацией которого стало принятие в декабре 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека. Сделав этот шаг, Соединенные Штаты подтвердили соответствие между кредо, на котором они были основаны, и универсальным политическим стандартом ВДПЧ. В период после Второй мировой войны в мире атомной эпохи, уменьшившимся и ставшим более взаимосвязанным в результате последовавших одна за другой революций в сфере транспорта и связи, американцы взяли на себя обязательство содействовать, как сказано во Всеобщей декларации прав человека, «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод». С тех пор значительную часть американской дипломатии можно рассматривать как попытку интегрировать обязательство по поощрению прав человека во всем мире во множество других обязательств, участвующих в формировании последовательной внешней политики, подходящей для самой процветающей и могущественной либеральной демократии в мире.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА США В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРИНЦИПОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Идея о том, что определенные принципы настолько фундаментальны, что применимы ко всем людям во всем мире, была одним из основополагающих элементов при основании Америки и имеет древнюю родословную, уходящую корнями в религиозные и философские традиции мира. Однако вопрос о том, что может означать универсализм в современном мире, приобрел особые масштабы в 1945 году, когда только что созданная Организация Объединенных Наций приступила к подготовке того, что тогда называлось «Международным биллем о правах человека». Эти масштабы были столь значительны, что в 1947 г. ЮНЕСКО собрала некоторых из наиболее известных философов мира для изучения вопроса о том, возможно ли достижение соглашения об основных принципах «среди людей, которые являются выходцами со всех концов света и принадлежат не только к различным культурам и цивилизациям, но и к различным духовным семьям и антагонистическим школам мысли».

После обширных консультаций с мыслителями конфуцианской, индуистской, мусульманской и западной школ [философы ЮНЕСКО сообщили](#), что «определенные великие принципы» широко распространены, хотя и «сформулированы с точки зрения различных философских принципов и на фоне различных политических и экономических систем». Их опрос показал, что некоторые вещи на практике настолько ужасны, что почти никто не одобрит их публично, и что некоторые блага ценятся настолько широко, что почти никто не будет возражать против них публично. Этого, по их мнению, было достаточно для того, чтобы сделать возможным достижение договоренности о международной декларации. Такой документ, согласно их рекомендациям, следовало направить не на «достижение доктринального консенсуса, а скорее на достижение согласия в отношении прав, а также в отношении действий по реализации и защите прав, которые могут быть оправданы на весьма различных основаниях».

10 декабря 1948 года оценка философов была подтверждена, когда Генеральная Ассамблея ООН одобрила [Всеобщую декларацию прав человека](#) без единого голоса «против». По этому торжественному случаю Председатель Комиссии, руководившей подготовкой проекта ВДПЧ, напомнил делегатам о том, что права, закрепленные в ВДПЧ, являются

заявлениями о принципах, которые еще только предстоит реализовать. «Принципиально важно, - сказала Элеонора Рузвельт, - чтобы мы четко помнили о базовом характере документа. Это не договор; это не международное соглашение. Документ не является и не претендует на то, чтобы быть заявлением по вопросу права или о правовом обязательстве. *Это Декларация основных принципов прав и свобод человека, которая должна служить общим стандартом достижений для всех народов всех стран*». (Выделено автором).

Как это было случае Декларации независимости США, принципы, подтвержденные в ВДПЧ, были далеки от отражения реалий того времени. В 1948 году в мире не было ни одной страны, о которой можно было сказать, что она соответствовала стандартам, к которым они обязались стремиться. То, что Авраам Линкольн сказал о Декларации независимости, вполне можно было сказать о ВДПЧ: «Они намеревались установить стандартную максимум для свободного общества, которая должно быть знакома всем и почитаться всеми; к которой будут постоянно обращены взоры, к которой будут постоянно стремиться, и хотя она никогда не будет полностью достигнута, к ней постоянно будут приближаться, и тем самым распространять и углублять ее влияние и увеличивать счастье и ценность жизни для все людей, любого цвета кожи, повсеместно». Как сказала г-жа Рузвельт, призывая Генеральную Ассамблею утвердить ВДПЧ: «Давайте, как члены Организации Объединенных Наций, сознавая свои собственные недостатки и несовершенства, объединим наши усилия в духе доброй воли, чтобы соответствовать этому высокому стандарту».

Достижение консенсуса в отношении принципов, содержащихся в ВДПЧ, стало исторической вехой и важным шагом на пути к созданию условий для их постепенной реализации. В случае Соединенных Штатов эти принципы в большой степени были совместимы с принципами, укоренившимися в американской традиции в области прав человека, и по некоторым моментам непосредственно отражали их влияние.

А. Всеобщая декларация и Соединенные Штаты Америки

По мере того, как мир начинал подниматься из руин Второй мировой войны, место, занимаемое правами человека в новом мировом порядке, было далеко не очевидным. Внимание наиболее влиятельных стран, в том числе

Соединенных Штатов, было занято другими насущными проблемами - от экономического восстановления до зарождающейся «холодной войны» и признаков движений за независимость в пост-колониальный период. Однако заявленные США военные цели (в том числе в [Атлантической хартии](#), которая предусматривала послевоенный порядок, построенный на идеалах мира, самоуправления и экономической безопасности), информационно-пропагандистская деятельность различных гражданских и религиозных организаций США и дипломатическая деятельность выдающихся людей из многих стран (в том числе, в частности, из Латинской Америки и нескольких небольших и менее влиятельных национальных государств) - все это побуждало правительство США играть ведущую роль в продвижении идеи о включении прав человека в послевоенную основу международных отношений и права. Без поддержки Госдепартамента США права человека вряд ли заняли бы видное место в Уставе ООН и маловероятно, что первой Комиссии ООН по правам человека было бы поручено разработать «Международный билль о правах».

В процессе разработки, обсуждения и пересмотра документа, ставшего ВДПЧ, важную роль сыграли политические и конституционные идеалы и традиции Соединенных Штатов. Эхо основополагающих принципов США можно услышать в преамбуле ВДПЧ, которая начинается с утверждения, что «равные и неотъемлемые права всех членов человеческой семьи являются основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Во втором абзаце сделана ссылка на речь Франклина Рузвельта о «четырех свободах» и содержится призыв к «миру, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды». Первые 21 статьи ВДПЧ плотно согласуются с «неотъемлемыми правами» Декларации независимости и классически либеральными гражданскими и политическими правами, закрепленными в Билле о правах США и поправках к Конституции США в период Реконструкции. Эти статьи ВДПЧ включают «право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность»; защиту от рабства и пыток; гарантии равенства перед законом и надлежащей правовой процедуры; признание права на частную собственность; и перечисление других прав, необходимых для сохранения свободы в условиях конституционной демократии, таких как свобода мысли, совести и религии, свобода мнений и их свободное выражение, свобода ассоциаций, свобода участия в выборах на основе всеобщего и равного избирательного права и многое другое.

В числе других прав, содержащихся в ВДПЧ, право на свободу передвижения и выбора местожительства; право вступать в брак и основывать семью; и право на неприкосновенность частной жизни в семье, дома и переписки. У них может не быть прямых аналогов в Билле о правах США, но, тем не менее, они глубоко согласуются с другими источниками американского права и политической культуры, включая судебную практику Верховного суда США. «Права в экономической и социальной областях необходимы для достоинства [человека] и свободного развития его личности», закрепленные в статьях 22-28 Всеобщей декларации, аналогичны правам, закрепленным во многих конституциях и законах 20-го века. Хотя эти права - на труд, образование и определенный уровень жизни - как правило, не имеют конституционно охраняемого статуса в Соединенных Штатах, почти все они представляют собой знакомые цели базового социального законодательства, восходящие к «Новому курсу», и они были прямо признаны в качестве таковых делегацией США в Организации Объединенных Наций при разработке Всеобщей декларации.

В. Прочтение Всеобщей декларации

Если коротко, то даже быстрое, предварительное прочтение Всеобщей декларации прав человека обнаруживает множество параллелей с основополагающими конституционными и политическими принципами Соединенных Штатов. Действительно, ВДПЧ принадлежит к той же современной традиции свободы, что и Декларация независимости, Конституция США и стремление нации уважать свои основополагающие принципы. Более внимательное прочтение ВДПЧ выносит на первый план важнейшие принципы и структурные аспекты документа, а также их связь с основанием США и внешней политикой США.

Во-первых, 70 лет спустя легко воспринимать как нечто само собой разумеющееся, насколько чрезвычайным и беспрецедентным событием это было для 48 наций, несмотря на многочисленные различия в культуре, языках, истории, религии, идеологии, политических структурах и экономических системах, договориться о едином наборе принципов, регулирующих их базовые отношения с собственными гражданами. Подняв человеческое достоинство и свободу и основные требования справедливости до уровня вопросов, вызывающих всеобщую международную озабоченность,

Всеобщая декларация впервые в истории дала возможность высказаться совести всего рода человеческого. В прошлом понятия государственного суверенитета и внутренней юрисдикции действенным образом защищали государства от международного осуждения и вмешательства даже в случаях очень серьезных злоупотреблений. Всеобщая декларация это изменила. Взятая в целом, она провозглашает принцип, согласно которому защита основных прав человека в любом государстве имеет важное значение для сообщества наций, поскольку такие права являются частью всеобщего блага. Вопрос о взаимосвязи между суверенитетом и правами человека остается сложным и тонким. Однако после принятия Всеобщей декларации ни одно государство не может обоснованно утверждать, что обращение с его собственными гражданами в вопросах прав человека является исключительно вопросом его внутренних дел. Вместо этого международная критика и ответственность за серьезные нарушения прав человека стали стандартными ожиданиями сообщества наций.

Во-вторых, для достижения согласия о принципах, которые вобрали в себя века современного мышления о свободе личности и равенстве людей, природе ответственности и пределах суверенитета, составители Всеобщей декларации сознательно решили составить лаконичный документ. В 30 статьях ВДПЧ сформулировано довольно небольшое число прав. В нее входят только те права, по которым удалось достичь практически всеобщего консенсуса между различными государствами, представленными в Организации Объединенных Наций. Кроме того, большинство прав, которые были включены, были изложены в общих и в целом неограниченных формулировках с целью достижения консенсуса и получения широкой поддержки.

В-третьих, Всеобщая декларация была написана и понималась как комплексный набор взаимосвязанных принципов. Каждый принцип был подобен инструменту, вносящему существенный вклад в гармонию всего ансамбля. ВДПЧ - это не просто перечень автономных, самостоятельных положений, каждое из которых понимается изолированно и само по себе. Это означает, что выхватывание из контекста любого из прав, провозглашенных во Всеобщей декларации, за счет других прав или игнорирование одной части документа путем сосредоточения исключительно на другой части равносильно насилию над самим документом. В статье 29 ВДПЧ подчеркивается, что осуществление содержащихся в ней прав и свобод

подлежит ограничениям «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других». Это указывает на то, что каждое право, реализуемое в обществе и в связи с «обязанностями перед обществом» (также признанными в статье 29), является частью взаимосвязанного комплекса, к которому необходимо подходить сбалансированно. Сила и убедительность документа — его глобальный резонанс — зависят от такого целостного понимания прав личности в обществе.

В-четвертых, Всеобщая декларация подтверждает неразрывную связь между человеческим достоинством, свободой, равенством и обществом. Во вступительных словах Декларации говорится, что «признание достоинства, присущего... всем членам человеческой семьи, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира», и в других ключевых статьях содержатся неоднократные ссылки на человеческое достоинство. Неоднократные ссылки на достоинство, которым в одинаковой степени обладают все, это максимальное приближение в формулировках ВДПЧ к наличию в ней основополагающего принципа прав человека. В документе намеренно нет ссылок на конечный источник этого достоинства, однако в нем четко указывается, что человеческое достоинство является *присущим*: люди обладают им просто в силу того, что являются людьми. Оно не может быть предоставлено каким-либо органом власти. Он не создается политической жизнью или позитивным правом, но предшествует позитивному праву и служит нравственным критерием для оценки позитивного права. И ни одна человеческая жизнь не может быть лишена присущего ей, неотъемлемого достоинства. Наконец, комплексным набором прав, содержащимся во Всеобщей декларации, начинается конкретизация смысла и последствий человеческого достоинства, поскольку подчеркивается процветание в сообществе, возможное в силу свободы. Во всех этих отношениях идея человеческого достоинства, лежащая в основе Всеобщей декларации, сближается с идеей «неотъемлемых прав» в американской политической традиции. Не будет преувеличением предположить, что «неотъемлемые права» были той формой, в которой отцы-основатели Америки выразили идею изначально присущего человеческого достоинства.

В-пятых, следует признать, что Всеобщая декларация прав человека намеренно разрабатывалась как нравственный и политический документ, а не как юридический инструмент, создающий формальное право. Она обеспечивает «общий стандарт достижений» и приглашает страны к участию

в конкурсе на совершенство. Она предназначена для просвещения людей об их правах и государствах об их обязанностях. За десятилетия, прошедшие после утверждения ВДПЧ, многое было сделано для того, чтобы выйти за рамки этих амбициозных и педагогических целей, трансформировав принципы декларации в юридически связывающие обязательства, главным образом посредством договоров. Однако ВДПЧ как краеугольный камень послевоенного проекта в сфере прав человека также подразумевает, что ответственность за всеобщую защиту прав человека является моральным и политическим обязательством, и только потом юридическим. Хотя во многих случаях имеются веские основания для того, чтобы стремиться «легализовать» права человека в рамках международного права, успех этих усилий зависит от моральных и политических обязательств, лежащих в основе всего предприятия; без этих обязательств правовая система вряд ли будет принята или станет действенной. На самом деле, права человека в рамках внешней политики страны зачастую приобретают большую силу благодаря ясности морального предназначения и политической приверженности страны, а не формальности ее юридических обязательств.

Наконец, одним из аспектов общей структуры Всеобщей декларации, который имеет важнейшее значение для достижения ее глобального статуса в качестве краеугольного камня всей международной системы прав человека, является ее способность учитывать широкий спектр политических, экономических, культурных, религиозных и правовых традиций. Как отмечалось, документ как одно целое составлен в общих и открытых формулировках с минимально основополагающим обращением к человеческому достоинству без указания на источник этого достоинства. ВДПЧ основана на допущении, что изложенные в ней принципы могут быть конкретно реализованы в различных политических системах. Многие из предусмотренных в ней прав сформулированы таким образом, чтобы обеспечить значительную гибкость в их толковании и применении. Например, право на «справедливое и публичное разбирательство дела независимым и беспристрастным судом» оставляет неопределенными детали того, что конкретно представляет собой независимость, беспристрастность и даже суд. Кроме того, в ВДПЧ почти ничего не говорится о том, как следует согласовывать и гармонизировать различные права. Где следует провести границу, например, между правом на «равную защиту от какой бы то ни было дискриминации» в статье 7 и правом на свободу ассоциаций в статье

20? Статья 29 предусматривает ограничения прав в целях «удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе», однако то, что может удовлетворять этим «справедливым требованиям», может резко различаться в разных социальных и политических контекстах. Кроме того, в формулировках статей 22-26 ничего не говорится о том, какую политическую или экономическую систему следует считать наиболее эффективной или подходящей для продвижения сформулированных в ней социальных и экономических прав. Точно так же, как Декларация независимости США предполагает, что различные законы и правительства могут обеспечить соблюдение неотъемлемых прав, так и Всеобщая декларация предусматривает законный плюрализм законов, политических институтов и экономических систем, посредством которых могут быть реализованы права человека. В обоих случаях признание многообразия связано с уважением к личности и признанием того, что корни политической власти уходят в народ.

Важно подчеркнуть, что открытость ВДПЧ к обоснованному плюрализму не означает, что права человека относительны, что не существует подлинно всеобщих принципов прав человека или что какая-либо претензия на культурную специфику должна приниматься в качестве оправдания нарушения прав человека. Скорее, она представляет собой признание того, что даже подлинно всеобщие принципы должны реализовываться в конкретных и различных контекстах и что предоставление пространства для такого плюрализма согласуется с принципами свободы и достоинства и является единственным реальным способом достижения практического согласия в отношении прав в различных культурах и нациях. Это взаимодействие между универсальными общими принципами прав человека и разнообразием человеческой реальности, в которой они должны соблюдаться, лежит в основе задачи обеспечения эффективности прав человека.

Идея *субсидиарности* подразумевается во Всеобщей декларации, и с самого начала она была присуща системе международного права в сфере прав человека. Субсидиарность, которая сродни принципу федерализма в американской конституционной традиции, подтверждает, что везде, где это возможно, решения должны приниматься на уровне, максимально приближенном к лицам, которых они затрагивают, начиная с их первичных сообществ, и что более крупные, общие и отдаленные сообщества должны

вмешиваться только для того, чтобы помочь первичным, но не заменять их. Таким образом, субсидиарность помогает свести воедино как всеобщий характер прав человека, так и плюрализм, необходимый для их практической реализации. Она предоставляет государствам значительную свободу действий в толковании и осуществлении этих всеобщих принципов прав человека. Субсидиарность также продвигает идею о том, что внутри государств права человека ведут к открытому и плюралистическому обществу с разнообразием местных общин и форм добровольных объединений. Это не отрицает первичной ответственности государства за защиту прав человека. Скорее, субсидиарность помогает распределить относительные обязанности по реализации прав человека, от наиболее местных форм сообщества до государств и международных ассоциаций.

С. Постоянные вопросы в отношении ВДПЧ

Шесть широких характеристик Всеобщей декларации прав человека, изложенных в предыдущем разделе, порождают ряд сложных и щекотливых вопросов, касающихся последствий ВДПЧ для внешней политики США.

1. Национальный суверенитет и права человека

Появление прав человека как области международного внимания в 20-м веке сопровождалось изменениями в идее суверенитета национальных государств. Некоторые считают, что эти изменения ставят под угрозу суверенитет США настолько, что Соединенным Штатам не следует активно участвовать в международных режимах обеспечения прав человека. Однако при правильном понимании концепция прав и суверенитета, воплощенная в ВДПЧ, соответствует американской конституционной традиции.

Национальный суверенитет служит важнейшим условием обеспечения прав человека, поскольку обычно народ может оптимальным образом защищать права человека именно на уровне национального политического сообщества. Для осуществления прав человека требуются национальные государства, обладающие независимостью, потенциалом и авторитетом, которые позволяют им брать на себя ответственность за защиту прав человека. Через свои законы и политические решения национальные государства являются главными гарантами прав человека. Вместе с тем государственный суверенитет не должен служить алиби в случае пренебрежения правами

человека или их нарушений. Скорее, суверенитет подчеркивает зависимость прав человека от политического устройства. Когда государство заявляет о суверенитете в качестве предлога для нарушения прав человека или для отказа от исправления таких нарушений, проблема заключается не в идее суверенитета, а в ее неправильной реализации. Надлежащей реакцией является реформа политического устройства, возможно, с помощью и при поощрении со стороны других суверенных государств, действующих на основе своих собственных обязательств в области прав человека. Когда оказывается, что национальное государство твердо намерено систематически подавлять права человека, сообществу наций следует рассмотреть весь спектр дипломатических инструментов для сдерживания таких посягательств на человеческое достоинство.

С точки зрения международного права, любую коллизию между суверенитетом и международными нормами в области прав человека следует разрешать путем посредничества по согласию государства. В качестве суверенного акта Соединенные Штаты официально согласились быть связанными определенными нормами международного права в сфере прав человека. За редкими исключениями, они связаны юридически обязательствами только в том случае, если согласие является результатом конституционно предусмотренного процесса. Соответственно, как суверенное государство в рамках международного правопорядка Соединенные Штаты не принуждаются к ратификации договоров по правам человека, но когда они делают это в порядке, предусмотренном Конституцией, эти договоры представляют собой официальные юридические обязательства, которые выражают суверенитет нации, а не противоречат ему.

2. Как гражданские и политические права соотносятся с экономическими и социальными правами

Сплетение во Всеобщей декларации гражданских и политических прав с экономическими, социальными и культурными правами в единое целое создает определенный вызов для Соединенных Штатов. В отличие от Всеобщей декларации и в отличие от большинства конституций мира, принятых с начала до середины 20-го века, Конституция США в целом не признает экономические и социальные права, не говоря уже об их закреплении. На протяжении всей «холодной войны» Соединенные Штаты подчеркивали свою практически исключительную приверженность

гражданским и политическим правам, отвергая при этом отстаиваемую Советским Союзом идею о главенстве экономических и социальных прав. Даже со времени окончания «холодной войны» одним из последовательных аспектов политики США в области прав человека при всех президентах и независимо от партийной принадлежности, было нежелание США признавать экономические и социальные права как неотъемлемую часть канона международных прав человека - даже несмотря на то, что американская делегация выступила в качестве первопроходца и обещала «искреннюю» приверженность этим правам, когда в 1948 году была принята Всеобщая декларация.

В преамбуле Конституции на правительство действительно возлагается ответственность за «содействие всеобщему благосостоянию», однако в эпоху основания это широко понимали таким образом, что всеобщее благосостояние лучше всего обеспечивается посредством ограниченного федерального правительства, которое энергично обеспечивает свободу личности. Позднее, по мере того как индустриализация распространялась, и наемных работников стало больше, чем самостоятельных фермеров, ремесленников и владельцев лавок, федеральное правительство взяло на себя больше ответственности. На рубеже 20-го века Соединенные Штаты прилагали всесторонние законодательные усилия, чтобы помочь обеспечить справедливые и благоприятные условия труда, а в десятилетия, предшествовавшие принятию Всеобщей декларации, Соединенные Штаты предприняли обширные законодательные и административные инициативы, чтобы помочь гарантировать многим миллионам американцев достаточный уровень жизни, а молодежи, безработным, больным и престарелым — социальную защиту. В 1948 году эти законодательные акты в рамках «Нового курса» послужили образцом для соответствующих положений ВДПЧ.

Сегодня различные виды социальной политики, сформулированные в качестве прав в ВДПЧ, занимают центральное место в круге обязанностей правительства США на всех уровнях. Например, хотя образование не признается в качестве права в Конституции США, конституции почти каждого штата Союза включают право на образование и налагают на государственные органы значительную ответственность за обеспечение эффективного осуществления этого права. Другие основные направления социальной политики как на федеральном уровне, так и на уровне штатов,

которые сочетаются с формулировками ВДПЧ, включают гарантии равной оплаты за равный труд, социальную защиту детей, право родителей выбирать образование для своих детей и полноправное включение инвалидов в общественную жизнь и в трудовую деятельность.

Заглядывая за пределы наших границ, следует отметить, что на протяжении семи десятилетий осуществления международного проекта в области прав человека во внешней политике США отдавался приоритет экономическому и социальному благополучию во всем мире посредством предоставления обширной помощи на цели развития, а также реализации крупных инициатив, начиная с «Плана Маршалла» и заканчивая «Чрезвычайным планом президента США для оказания помощи в связи со СПИДом». Таким образом, в рамках законодательства и политики США - как внутри страны, так и на международном уровне - делается все возможное для достижения экономических и социальных целей, перечисленных во Всеобщей декларации.

Каким же образом принципы ВДПЧ, касающиеся экономических и социальных прав, должны учитываться во внешней политике США? Следует признать, что наряду с гражданскими и политическими правами социальные, экономические и культурные права являются неотъемлемой частью структуры Всеобщей декларации. В то же время необходимо признать, что в ВДПЧ эти две группы прав представлены и продвигаются по-разному.

Одно из принципиальных различий заключается в том, что статья 22, посредством которой вводится весь раздел об экономических и социальных правах, предусматривает, что они зависят от «структуры и ресурсов каждого государства», в то время как ВДПЧ не налагает таких ограничений на изложенные в ней гражданские и политические права (это отличие позднее было закреплено в [Пакте о гражданских и политических правах](#) и в [Пакте об экономических, социальных и культурных правах](#)). В более общем плане иное лингвистическое построение статей ВДПЧ предполагает, что некоторые гражданские и политические права не подлежат ограничению, особенно те негативные права, которые требуют от государства воздерживаться от их прямого нарушения: например, «никто» не может быть подвергнут рабству, пыткам или произвольному аресту. Но эта формулировка не используется ни для одного из экономических и социальных прав, которые обычно подразумевают позитивные меры со стороны государства, а не сдержанность правительства в действиях.

Безусловно, гражданские и политические права также требуют действий со стороны государства. Например, гарантии надлежащей правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства требуют от государства создания и поддержания институтов отправления правосудия; право на свободу от жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения влечет за собой инвестирование государством средств в создание гуманной системы уголовных наказаний. Но даже более того, экономические и социальные права в ВДПЧ - это права человека, которые возникают только в тех политико-территориальных единицах, которые располагают достаточными ресурсами для реализации прав человека таким образом; они в еще большей степени зависят от самых разнообразных экономических моделей и форм организации государства; и они почти всегда связаны с трудными компромиссами в расходовании государством ограниченных ресурсов на социальную политику - например, больший объем инвестиций в здравоохранение в сравнении с образованием по сравнению с защитой от безработицы. Кроме того, экономические и социальные права, как правило, менее пригодны для осуществления судебного контроля, особенно в таких конституционных системах, как Соединенные Штаты, где принципы разделения властей и демократической легитимности наделяют политические ветви власти, а не судебную власть полномочиями по принятию решений, касающихся основных направлений социальной политики. Наконец, следует подчеркнуть, что со времени принятия Всеобщей декларации многие авторитарные государства - от Советского Союза в прошлом до Китая, Кубы и Венесуэлы сегодня - часто ссылались на экономические и социальные права для оправдания широких и незаконных нарушений основных гражданских и политических прав своих народов.

В целом, принципы Всеобщей декларации в самом деле требуют серьезного учета экономических и социальных прав при формулировании внешней политики США. Однако по многим причинам - от наших собственных конституционных традиций до формулировок самой Всеобщей декларации и продиктованных благоразумием опасений по поводу нарушения прав - для Соединенных Штатов разумно относиться к экономическим и социальным правам иначе, чем к гражданским и политическим правам. Признавая приоритет гражданских и политических прав при реализации экономических и социальных прав через программы экономической помощи и развития,

Соединенные Штаты действуют в соответствии как со своими конституционными принципами, так и с принципами ВДПЧ.

3. Права человека и обязательства государств

Важнейшей обязанностью правительства Соединенных Штатов в соответствии с Конституцией является защита неотъемлемых прав граждан, которую оно выполняет, выражая эти права в позитивном праве, действующем на территории страны. В результате изменений, в 20-м веке произошедших в обществе и экономике, правительство США взяло на себя дополнительные обязательства по обеспечению социального и экономического благополучия, как это описано в главе II.

Это полностью совместимо с ВДПЧ, предусматривающей целый ряд прав, которые могут быть реализованы только посредством эффективных правительственных действий и мер государственного регулирования. Это верно в отношении не только предусмотренных ВДПЧ экономических и социальных прав, но и многих из включенных в нее политических и гражданских прав. Рассмотрим право на демократическое участие в политической жизни: оно не может действительно реализовываться без действий правительства по созданию и поддержанию соответствующих избирательных систем, гарантированию их целостности, защите доступа граждан к голосованию и свободы граждан голосовать и действий по предотвращению мошенничества. Соответственно, внешняя политика и помощь иностранным государствам должны быть сосредоточены не только на сдерживании вопиющих злоупотреблений, но и на оказании помощи испытывающим трудности странам в устранении условий, способствующих таким злодеяниям, как терроризм и современная форма работорговли — торговля людьми.

Необходимо также уважать жесткие ограничения. Главная забота о надлежащей сфере влияния правительства, являющаяся центральным элементом конституционной традиции США, всегда должна лежать в основе политики. Если бы права человека стали единственным или хотя бы первоочередным инструментом легитимизации государственной власти и вмешательства, то они не соответствовали бы своему происхождению и превратились бы в игрушки каждого авторитарного правительства, стремящегося замаскировать свои злоупотребления формулировками обязательств в области прав человека. Недавно, например, мы стали

свидетелями тревожных примеров того, как во время пандемии КОВИД-19 некоторые государства использовали свои обязанности в сфере общественного здравоохранения для оправдания чрезмерных ограничений свободы печати и выражения мнений и произвольного задержания правозащитников. Поэтому Соединенным Штатам следует и впредь проявлять бдительность, отстаивая свои собственные основополагающие принципы ограниченного государственного управления и реагируя на авторитарные модели управления, всегда, когда они могут это сделать, и тем способом, которым они могут это сделать. Но в этих рамках внешняя политика США должна также поддерживать развитие здоровых, действенных институтов благого управления во всех государствах на общее благо народа страны.

4. Демократия и права человека

Мы уже видели, что в американской традиции неотъемлемых прав акцент сделан на демократическое самоуправление. Многие основные права, такие как право голоса, право на свободу слова, право на свободу собраний и ассоциаций, имеют важнейшее значение для здорового функционирования демократии. А демократическое самоуправление, в свою очередь, с большей вероятностью, чем другие режимы, будет способствовать общей политической жизни, при которой уважаются права граждан. Поощряя культуру прав человека, оно может помочь преобразовать основные права в практическую реальность. Процессы демократической политики играют критически важную роль в упорядочении страной прав, лежащих в основе ее политической культуры, разумном примирении требований в отношении прав и оптимальном распределении ограниченных ресурсов в процессе реализации многих прав, которые страна стремится соблюдать. Именно благодаря демократическому обсуждению, убеждению и процессу принятия решений получают признание и социально легитимизируются новые притязания на права. Эту связь между демократией и неотъемлемыми правами можно увидеть в акценте на самоуправление, сделанном Соединенными Штатами в заявленных ими целях войны во время Второй мировой войны и в их поддержке «третьей волны» демократизации вслед за падением Советской империи.

Та же связь прослеживается и во Всеобщей декларации прав человека. Во Всеобщей декларации прав человека содержатся классические гражданские и политические права, необходимые для целостности и свободы демократических процессов, и защищаются те гражданские объединения, которые необходимы для свободного и самоуправляемого общества. В ней также прямо говорится о праве на участие в политической жизни в контексте общего признания того, что «воля народа должна быть основой власти правительства», и предписываются «периодические и нефальсифицированные выборы, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве и ... в условиях свободы голосования». Вместе со структурным включением плюрализма и субсидиарности в Декларацию это говорит о том, что демократическое самоуправление имеет важнейшее значение для обеспечения соблюдения основных принципов ВДПЧ.

Это сближение ВДПЧ и существа американской конституционной и политической традиции имеет последствия для внешней политики США. Оно содействует приверженности продвижению демократических процессов и свободных институтов в качестве центрального элемента повестки дня США в области прав человека. Об этой приверженности можно судить исходя из наличия Бюро по вопросам демократии, прав человека и трудовых отношений (DRL) в Госдепартаменте, а также по решительной поддержке США таких инициатив, как Межамериканская демократическая хартия. В то же время, уважение свободы и демократии обязывает Соединенные Штаты проявлять почтительное отношение к решениям демократического большинства в других странах и признавать, что самоуправление может приводить другие страны к установлению своих собственных особых приоритетов и основных общественных ценностей. В процессе поощрения прав человека США всегда следует уважать обычную демократическую политику и законное осуществление национального суверенитета, и не спешить выдвигать требования о правах, которые предполагают обход демократических институтов и процессов. В противном случае Соединенные Штаты сталкиваются с риском культурного империализма, проявляющегося в навязывании своих конкретных политических предпочтений и институциональных механизмов странам с совершенно иными традициями.

5. Иерархия прав человека

Возникает много споров вокруг вопроса о том, являются ли одни права, закрепленные в каноне Всеобщей декларации, более важными, чем другие, и следует ли придавать некоторым из них более высокий приоритет. Как уже говорилось, права человека во Всеобщей декларации носят комплексный характер и не предназначены для того, чтобы рассматриваться отдельно друг от друга или в противопоставлении друг другу, поскольку все они в той или иной степени отражают требования в отношении человеческого достоинства. По этой причине привередливость при выборе прав, предусмотренных в ВДПЧ, исходя из предпочтений и идеологических допущений, игнорируя при этом другие фундаментальные права, противоречит замыслу и структуре ВДПЧ. Трения между правами никогда не могут служить оправданием для невыполнения обязательств в сфере прав человека, принятых в соответствии с международным правом.

Принцип взаимозависимости основных прав человека, подразумеваемый в ВДПЧ, был четко сформулирован в 1993 году, когда после окончания «холодной войны» Организация Объединенных Наций созвала Венскую конференцию по правам человека, чтобы призвать вновь обратить внимание на права человека. На закрытии Конференции 171 страна, включая Соединенные Штаты Америки, подтвердила [Венскую декларацию и Программу действий](#), в которых говорится, что «все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны» (часть 1, пункт 5).

Не будет отступлением от этого подтверждения признание того, что определенные различия между правами присущи как самой Всеобщей декларации, так и позитивному праву в сфере прав человека, разработанному в свете ВДПЧ. Международное право признает, что некоторые права человека являются абсолютными или почти таковыми, допуская лишь немногие исключения или не допуская их вообще, даже во время чрезвычайного положения в стране, в то время как на другие права распространяются многочисленные разумные ограничения или они обусловлены наличием ресурсов и регуляторными механизмами. Некоторые нормы, такие как запрет геноцида, настолько универсальны, что они признаются в качестве норм *jus cogens* - т.е. принципов международного права, не учитывать которые на законных основаниях не может ни одно государство, в то время как другие нормы открыты для принятия или непринятия суверенами. Применение некоторых прав человека требует

высокой степени единообразия в практике государств, как, например, запрет пыток, однако другие допускают значительные различия в практике государств, как, например, защита неприкосновенности частной жизни. Эти соображения отражены в работе Бюро по вопросам демократии, прав человека и трудовых отношений Государственного департамента.

На практике решения о приоритете прав не только неизбежны, но и желательны. Во-первых, во многих случаях определенные права имеют необходимое логическое первенство. Многие претензии на наличие прав не стыкуются друг с другом, хотя их необходимо примирить друг с другом приемлемым образом. Например, высокая ценность, которую Соединенные Штаты придают свободе слова, заставила Вашингтон возражать против международных норм, предписывающих обязательный запрет на высказывания, разжигающие ненависть. Такие различия в суждениях об относительном значении, которое следует придавать правам, неизбежны и уместны. Аналогичным образом, президент США и Конгресс несут конституционные обязательства принимать сложные политические решения по наиболее острым и критическим текущим вопросам в области прав человека и соответствующим образом устанавливать дипломатические и политические приоритеты. Каждая организация, занимающаяся правами человека, правительственная, неправительственная и межправительственная, обязательно делает то же самое. Часто эти приоритеты отражают конкретную историю и приверженность, такие как принятие Конгрессом США действующих в силу закона мандатов на должности, посвященные защите конкретных прав, таких как свобода вероисповедания и свобода от рабства (торговля людьми), которые являются наследием особого исторического опыта Соединенных Штатов и отражают продуманные суждения и непреходящие интересы американского народа.

Таким образом, хотя Всеобщая декларация прямо не устанавливает иерархию прав и хотя в принципе важно подтвердить взаимозависимость всех прав, которые относятся к человеческому достоинству, во внешней политике США можно и необходимо, в соответствии с ВДПЧ, определять, какие права наиболее соответствуют национальным принципам, приоритетам и интересам в каждый данный момент времени. В таких решениях должны учитываться особый вклад Америки в проект в области прав человека и благоразумные суждения о текущих условиях, угрозах и возможностях.

6. Возникновение новых прав

Как и отцы-основатели США, которые понимали, что, посредством ссылки на «жизнь, свободу и стремление к счастью» Декларация независимости установила «определенные неотъемлемые права», а не исчерпывающий список прав, так и составители Всеобщей декларации прав человека признали, что перечень, составленный в 1948 году, не мог претендовать на полноту. Они знали, что идея прав человека, указывающая на трансцендентное достоинство человеческой личности, способна охватить новые толкования того, что требуется свободой и равенством. И точно так же как с течением времени американский народ эволюционировал в своем понимании и принятии последствий собственных основополагающих принципов, так и тем, кто принимал Всеобщую декларацию, предстояло вырасти в своем понимании и принятии последствий принципов этого документа. Поэтому разумно ожидать некоторого расширения и уточнения перечня признанных прав человека, хотя важнейшие элементы свободы, равенства и человеческого достоинства остаются неизменными.

Однако необходимо учитывать, что именно в силу ограниченности своей сферы действия ВДПЧ удалось дать ход проекту в сфере прав человека в глобальном масштабе. ВДПЧ была намеренно ограничена небольшим набором прав, в отношении которых, как считалось, был достигнут практически всеобщий консенсус. Авторы также знали, что более строгое ограничение перечня придаст большее политическое значение каждому из прав и уменьшит коллизии между претензиями на права, коллизии, которые могли привести к ослаблению реализации любого конкретного права и прав в целом. Эти опасения весьма актуальны 70 лет спустя, когда число документов по правам человека резко возросло. Принимая во внимание множество различных агентств ООН, региональных систем по правам человека, а также специализированных организаций, таких как Международная организация труда и ЮНЕСКО, в настоящее время существуют десятки договоров, сотни резолюций и деклараций, а также тысячи положений, закрепляющих индивидуальные права человека, помимо тех, которые содержатся в девяти наиболее известных договорах ООН по правам человека. Имеются веские основания для беспокойства по поводу того, что колоссальное расширение прав человека ослабило, а не укрепило притязания на права человека и поставило наиболее обездоленных в более уязвимое положение. Больше количество прав не всегда приводит к большей справедливости. Превращение даже каждого достойного

политического предпочтения в притязание на права человека неизбежно ослабляет авторитет прав человека.

Соответственно, Соединенным Штатам следует быть открытыми, но осторожными в своей готовности одобрять новые притязания в области прав человека. В связи с этим неизбежно возникнут сложные вопросы о том, входит ли какое-либо конкретное заявление о правах на законном основании в сферу действия принципов и обязательств ВДПЧ.

Одним из способов решения этой проблемы является отсылка на основную концепцию ВДПЧ - человеческое достоинство. Действительно, в рамках многих доводов в пользу признания новых прав, а также новых толкований, расширения и применения существующих прав обращаются к этому основополагающему понятию. Общественная дискуссия по вопросу о том, является ли то или иное конкретное притязание на право выражением моральных требований, вытекающих из признания равного и присущего всем людям достоинства, имеет решающее значение и может помочь лицам, ответственным за разработку политики, определить, когда следует принять новое притязание на право, а когда отклонить его. Однако самого по себе прямого обращения к человеческому достоинству недостаточно для решения задачи разграничения законных и необоснованных притязаний на право. Достоинство само по себе является глубоко оспариваемой идеей, содержание которой в большой степени варьируется не только между культурами, но даже внутри наших современных плюралистических обществ. По некоторым из вызывающих наиболее глубокие противоречия современных моральных вопросов - например, по вопросу о легализации добровольной эвтаназии - аргументы, основанные на уважении достоинства, активно используются обеими сторонами дискуссий.

Для оценки того, заслуживает ли новое заявление о правах человека поддержки в рамках внешней политики США, и если да, то когда, требуются другие критерии. Комиссия считает актуальными следующие соображения:

- Насколько тесно это заявление базируется на четких формулировках Всеобщей декларации прав человека в том виде, в котором та была написана и понималась составителями этого документа и Соединенными Штатами при его утверждении в 1948 году, а также на формулировках, имеющихся в других международных документах по правам человека, утвержденных или ратифицированных

Соединенными Штатами? Тщательно обговоренные и согласованные формулировки этих документов имеют важное значение. Если согласованные формулировки и договоренности отходят на второй план или “натяжка” делает их неузнаваемыми, язык прав человека становится бесконечно податливым и теряет связь с принципом.

- Соответствует ли новое притязание конституционным принципам и моральным, политическим и правовым традициям Соединенных Штатов? Широко ли оно признается и принимается американским народом через его демократически избранных политических представителей? Речь не идет о том, что конкретные точки зрения Соединенных Штатов должны в целом диктовать направление международных усилий в области прав человека. Однако внешняя политика, в которой не учитывается поддержка американским народом нового притязания в сфере прав человека, рискует потерять легитимность внутри страны.
- Дали ли официально Соединенные Штаты и другие демократические страны-единомышленники свое суверенное согласие на событие, о котором идет речь, через устоявшиеся политические механизмы для создания международного права (в частности, посредством принятия четких и прямо сформулированных договорных положений)? Как обсуждалось ранее, роль суверенного согласия в международном праве увязывает идею конституционного демократического самоуправления с участием в универсальных принципах, принятых международным сообществом. Новые заявления о правах, которые обходят внутренние конституционные процессы и демократическую политику — например, стандарты, исходящие от международных комиссий и комитетов, отдельных экспертов и групп по защите прав, могут быть полезными источниками для размышлений о соответствующей сфере прав человека, однако они не обладают официальной властью права.
- Представляет ли новое притязание четкий консенсус среди широкого многообразия различных традиций и культур в человеческой семье, как это было в случае Всеобщей декларации, а не просто более узкий партийный или идеологический интерес? Особая осторожность требуется при наличии двух обстоятельств. Иногда новые широкие права отстаиваются недемократическими и репрессивными режимами с

целью подорвать единство и эффективность признанных универсальных прав. В других случаях активисты, решившие обойти обычную политику и внутренние демократические процессы, используют язык и структуры международных прав человека для продвижения повесток дня, которые не получили широкого распространения в сообществе наций, а иногда даже и в их собственной стране.

- Можно ли последовательно интегрировать новое право в существующий свод прав человека? При рассмотрении новых притязаний в отношении прав необходимо всегда учитывать потенциальные конфликты и необходимость согласования притязаний в отношении прав, отдавая должное каждому притязанию. Игнорирование существующей системы прав человека, тщательно разработанной на основе компромисса и широкого консенсуса, с целью продвижения нового и ранее не признанного притязания, является опасным шагом, который грозит разрушить все предприятие.

Эти критерии не являются ни исчерпывающими, ни окончательными. Оценка законности нового притязания на право, особенно в изменяющихся обстоятельствах, не подвержена механистической формуле, а требует разума, опыта, продуманности и благоразумного суждения.

7. Права человека и позитивное право после ВДПЧ

В некоторых авторитетных источниках по вопросам прав человека утверждается, что развитие позитивного международного права в области прав человека посредством юридически обязывающих документов само по себе является достаточным для того, чтобы ответить на любые неопределенности в отношении значения, сферы охвата и развития прав человека. Действительно, коллективные усилия, предпринятые с 1948 года с целью преобразования широких и общих принципов прав человека, содержащихся в ВДПЧ, в обязательные для исполнения юридические обязательства посредством системы договоров, принесли ощутимые результаты. Развитие международного договорного права в области прав человека может отражать расширяющийся консенсус в сообществе наций в отношении прав человека. Усиление защиты прав человека достигается путем подкрепления амбициозных и педагогических целей Всеобщей

декларации жесткими правовыми требованиями, которые часто контролируются и продвигаются надзорными учреждениями.

В то же время как государства, так и ученые ставят под сомнение, является ли приумножение прав человека в договорах исключительным благом. Излишек новых договорных обязательств в области прав человека, по-видимому, не повысил действенность права в сфере прав человека и не остановил повсеместные нарушения самых основных прав человека во всем мире, даже во многих странах, ратифицировавших все основные договоры. Добавление еще большего числа норм международного договорного права, но неспособность при этом сделать существующие обязательства в области прав человека действенными грозит подорвать уважение к международной системе защиты прав человека.

Важно также признать, что позитивное право в сфере прав человека, каким бы обширным оно ни стало, не устранило споров в отношении характера и сферы охвата прав человека. Напротив, по мере того как новое международное договорное право и деятельность международных учреждений расширили сферу действия прав человека, они также привели и к появлению множества новых разногласий. Это неизбежно. Несмотря на дальнейшую конкретизацию их в договорах, широкие принципы международного права в сфере прав человека остаются, как и должно быть, неполными и недостаточно определенными и поэтому постоянно подвергаются критике и пересмотру. Это тем более верно постольку, поскольку позитивное международное право прав человека не является авторитетным и окончательным арбитром правовых споров и не обеспечивает такой всеобъемлющей правовой основы, как конституция национального государства.

Кроме того, крайне важно понимать, что действующее законодательство в области прав человека не может дать ответа на важные вопросы, которые по определению выходят за рамки существующего позитивного права. Само понятие права человека - это концепция права, присущего человеку и существующего независимо от законодательных и нормативных актов какого-либо государства или международного учреждения. Позитивное право может устанавливать и уточнять обязательное для исполнения обязательство государства перед физическими лицами и другими государствами. Однако позитивное право - будь то право национального

государства или международный правопорядок - не *создает* право человека, а его молчание или действия не могут аннулировать право человека. Более того, тот факт, что позитивное право признало нечто в качестве одного из прав человека, не ставит это позитивное право вне упрёка, переосмысления и пересмотра. В то время как права человека являются стандартом, по которому мы судим о справедливости позитивных законов, ни одно национальное государство или международное учреждение не обладает монополией или правом последнего слова в отношении того, что требуют права человека. Если коротко, то поскольку права человека обеспечивают основные принципы, по которым можно судить о справедливости или несправедливости позитивных законов, никакое позитивное право - будь то национальное или международное - не может считаться абсолютным арбитром прав человека.

Позитивное международное право в области прав человека также не может определить, следует ли Соединенным Штатам сделать позитивное право для страны обязательным к исполнению путем ратификации конкретного договора о правах человека. Само по себе существование договора не является достаточным условием для того, чтобы требовать его принятия в качестве позитивного международно-правового обязательства. В аргументации необходимо обращаться к принципам и интересам, выходящим *за рамки* существующего состояния международного права как такового, и в Соединенных Штатах и других либеральных демократиях они должны быть убедительными для большинства граждан, действующих через своих избранных представителей. Аналогичным образом, *любое* позитивное право должно подлежать критике и пересмотру в свете общественных интересов и справедливости, а также реагировать на меняющиеся нужды и обстоятельства. Это в не меньшей степени относится и к международному праву прав человека. Но опять-таки, это невозможно сделать исключительно в рамках позитивного права. Было бы печальной иронией, если бы идея прав человека, которая отражает убежденность в том, что позитивные законы наций должны быть подотчетны высшим принципам справедливости, была бы сведена только к тому, что о ней говорится в действующих договорах и институтах.

Развитие позитивного права в сфере прав человека приветствуется. Но позитивное право должно быть основано на внимательности и надлежащем обдумывании. Дипломаты и юристы должны отказаться от наивного

представления о том, что позитивное право способно безошибочно решить все серьезные вопросы международного правозащитного проекта и разрешить бесконечно сложные проблемы международных отношений.

Этот сбалансированный подход уходит корнями в основополагающие принципы Америки. Он соответствует принципам, лежащим в основе Всеобщей декларации прав человека, которая сама не является заявлением позитивного права, а представляет собой не имеющий обязательной юридической силы документ, ориентированный на установление стандарта, которого страны могут достичь с помощью политики и просвещения. И он отражает последовательный курс Госдепартамента США на международное право и институты в области прав человека, по крайней мере, на протяжении последних пятидесяти лет, как при демократических, так и при республиканских администрациях.

8. Права человека за пределами позитивного права

С 1948 года договоры по правам человека представляют собой наиболее важное официальное средство разработки международных норм в области прав человека. Тем не менее, значительная часть повседневных дискуссий о правах человека в международной политике и дипломатии состоит не из обращений к официально обязательным правовым нормам в ратифицированных договорах, а к ряду не имеющих обязательной силы резолюций, деклараций, стандартов, обязательств, руководящих принципов и т.д. Иногда их ошибочно называют «мягким правом», но, если говорить строго, они вообще не являются правом. Руководствуясь принципами Всеобщей декларации прав человека, мы должны, тем не менее, принимать во внимание функциональную ценность таких документов, поскольку Всеобщая декларация сама является не имеющим обязательной силы документом, который оказал преобразующее воздействие на международную политику и практику. На самом деле некоторые из наиболее значимых вех и достижений в области прав человека носили прежде всего неправовой и дипломатическо-политический характер, как, например, Хельсинкские соглашения или Межамериканская демократическая хартия.

В то же время широкое распространение неправовых норм, разрабатываемых комиссиями и комитетами, органами независимых экспертов, НПО, специальными докладчиками и т.д. при недостаточном демократическом надзоре, вызывает серьезную озабоченность. Подобного рода притязания часто дают преимущества участию самозванных элит, не пользующихся широкой

демократической поддержкой и не извлекают пользу из компромиссного характера положений, согласованных между государствами, на которых должно распространяться их действие. Госдепартамент США исторически занимает твердую позицию, что обязательные нормы могут приниматься только через официальные и признанные процессы международного публичного права, которые проходят через представление интересов государства и согласие государства, и что, таким образом, так называемое «мягкое право» не приводит и не может привести к появлению обязательных международных норм. Эта позиция является благоразумной и полностью соответствует американской конституционной традиции, включая принципы Всеобщей декларации, которую страна поддержала в 1948 году.

IV. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

A. Внешняя политика и свобода

Родившаяся на западных берегах Атлантики, отделенная океаном от европейских держав, Америка была трестепенным субъектом мировой политики в первые сто с лишним лет своей истории. Однако после победы союзников во Второй мировой войне Соединенные Штаты стали сверхдержавой. В послевоенный период Соединенные Штаты взяли на себя ведущую роль в формировании нового международного порядка. Этот международный порядок, в рамках которого мы живем сегодня, был увязан с идеей, подтвержденной в Американской декларации независимости и развитой во Всеобщей декларации прав человека, о том, что правительства национальных государств обязаны уважать определенные права, присущие всем людям. Хотя забота о свободе с самого начала была одной из главных особенностей мышления Америки о себе и о мире, только в эпоху после Второй мировой войны поощрение прав человека заняло видное место в американской внешней политике и, под руководством США, в мировых делах.

В те годы открывалась новая глава в истории свободы, как внутри страны, так и за ее пределами. Две мировые войны, с их огромным разрушением многого, что было знакомо, усилили осознание того, что все необязательно должно идти так, как шло прежде. В мире, где более 250 миллионов человек все еще жили в условиях колониального господства, а миллионы других входили в обездоленные меньшинства в Соединенных Штатах, Латинской Америке и Советском Союзе, мужчины и женщины жаждали не только мира,

но и улучшения условий жизни при большей свободе. То, что написала пережившая рабство американская поэтесса Филлис Уитли в разгар войны Америки за независимость, казалось очевидным: «В каждую человеческую грудь Бог вживил принцип, который мы называем любовью к свободе; он нетерпелив к угнетению и томится по избавлению».

Путь к внешней политике, связанной со свободой и достоинством, был проложен в заявлении Вудро Вильсона «[Четырнадцать пунктов](#)» о военных целях и принципах мира в конце Первой мировой войны, в военной риторике Франклина Делано Рузвельта и в [Атлантической хартии](#). Последующие президенты, сохраняя здоровое понимание роли власти в международных делах, неоднократно ссылались на принципы свободы при разработке американской внешней политики. Среди наиболее запоминающихся примеров [доктрина Трумана](#); [речь](#) Джона Ф. Кеннеди в 1963 году в Западном Берлине; [речь](#) Джимми Картера в 1978 году, посвященная 30-летию ВДПЧ; [выступление](#) Рональда Рейгана в английском парламенте в 1982 году и его [речь](#) в 1987 году у Берлинской стены.

Безусловно, Соединенные Штаты вступили в роль защитника прав человека, отягощенные историей серьезных отступлений от принципов свободы и равенства как внутри страны, так и за рубежом. С тех пор, как страны взаимодействуют с другими странами, международные дела характеризовались соображениями интересов и власти, отношениями по расчету, трагическими компромиссами, безрассудными авантюрами и впечатляющими просчетами. И Америка в этом смысле не исключение. В 19-м веке под знаменем «доктрины предначертанности» Соединенные Штаты жестоко изгнали коренных американцев с земель их предков с огромными человеческими потерями и вынудили их заключить договоры, которые сами США не выполнили. Соединенные Штаты временами вставали на сторону диктаторов и подрывали проявления демократической воли. И Соединенные Штаты предпринимали военные действия, которые, по заключению многих, были непродуманными и пагубными для дела свободы.

Тем не менее, старейшая в мире демократия стала главным в мире поборником свободы в 20-м веке, обнадеживая и ободряя бесчисленное множество мужчин и женщин, живших в условиях жестокой диктатуры. Америка сыграла особо важную роль в победе над двумя величайшими в той эпохе врагами прав, присущих всем людям, национал-социализмом и советским коммунизмом.

После Второй мировой войны Соединенные Штаты взяли на себя ведущую роль в построении международного порядка, который отражал обязательства в отношении свободы, лежащие в основе американского конституционного правления. Поскольку европейская инфраструктура лежала в руинах, Конгресс в 1948 году принял «План Маршалла», масштабную программу экономической помощи, направленную на восстановление «условий за рубежом, в которых могут выжить свободные институты». Объясняя необходимость такой программы в своей речи на церемонии вручения дипломов в Гарвардском университете в 1947 году, госсекретарь Джордж Маршалл сказал, что только «логично, что Соединенные Штаты должны сделать то, что в состоянии сделать, чтобы помочь в стабилизации мировой экономики, без которой не может быть никакой политической стабильности и никакой уверенности в мире». Соединенные Штаты и по сей день играют важную роль в экономическом развитии и через государственную и частную помощь являются крупнейшим в мире донором гуманитарной помощи для борьбы с бедностью, голодом и болезнями.

В 1970-х годах Конгресс сделал права человека приоритетом во внешней политике США при искренней поддержке президента Джимми Картера. В своей речи, посвященной 30-летию ВДПЧ, Картер сказал,

«Права человека не второстепенны во внешней политике Соединенных Штатов. Наша политика в области прав человека не является украшением. Она не является чем-то, что мы приняли с целью придать лоск нашему имиджу за рубежом или нанести свежий слой моральной краски на дискредитировавшую себя политику прошлого... Права человека - это душа нашей внешней политики, потому что права человека - это душа нашего чувства государственности».

Поправка Джексона-Вэника 1974 года, обуславливающая торговлю со странами советского блока уважением ими права их граждан на эмиграцию, получила высокую оценку не только со стороны советских диссидентов, но и со стороны активно формировавшихся в ту эпоху общественных правозащитных организаций. Она проложила путь для последующего использования торговых санкций в целях продвижения прав человека.

При администрации Рейгана правам человека по-прежнему уделялось повышенное внимание. Натан Щаранский волнующе писал о том, как перевод на русский язык [речи](#) Рональда Рейгана 1983 года «Империя зла» стал для него и других советских диссидентов, находившихся в заключении,

лучом надежды в темноте их двухметровых камер. «Четкая нравственная позиция Запада, — сказал он, означала, что «иллюзий о природе Советского Союза больше быть не могло...». Заключенные, используя секретные средства связи, «перестукивались из камеры в камеру с помощью [азбуки] Морзе»; они «переговаривались через унитазы, чтобы сказать друг другу, что великий день» наступил.

В современном мире десятки миллионов преследуемых мужчин и женщин по-прежнему рассчитывают на США в поисках поддержки и надежды. Вот почему в этот кризисный для идеи прав человека момент Америка должна бороться за это дело с новой энергией, с гордостью за то, что уже достигнуто, со смирением, рожденным осознанием собственных «недостатков и несовершенства» и сложностей мировой политики, и с полновесным осознанием того, что будущее свободы в немалой степени связано с жизненной силой ее приверженности собственной конституционной традиции, уходящей корнями в неотъемлемые права.

В. Конституционная структура, законодательный контекст и обязательства по договорам

Структура американского правительства, договоры, которые Соединенные Штаты подписали (и отказались подписывать), а также законодательные акты – все это формирует внешнюю политику США в области прав человека.

Статья вторая Конституции наделяет президента полномочиями проводить внешнюю политику посредством предоставления ему способности направлять договоры на ратификацию в Сенат, назначать и принимать послов, а также возглавлять вооруженные силы страны. Государственный секретарь является главным дипломатом и советником президента по внешней политике. В Государственном департаменте ответственность за разработку и осуществление политики в области прав человека возложена на Бюро по вопросам демократии, прав человека и трудовых отношений (DRL). Оно предпринимает многочисленные инициативы и программы в поддержку прав человека во всем мире, включая подготовку подробных отчетов о том, насколько хорошо права человека защищены в разных странах. Кроме того, отделы Госдепартамента по вопросам свободы вероисповедания и по торговле людьми сосредоточивают внимание на правах человека. Этим же занимается и отдельная и самостоятельная структура - Комиссия Соединенных Штатов по международной свободе вероисповедания. В то же

время все бюро и отделы Госдепартамента несут ответственность за обеспечение того, чтобы американская дипломатия осуществлялась в соответствии с обязательствами страны в области прав человека.

Госдепартамент не является единственным в исполнительной ветви власти органом, осуществляющим внешнюю политику. Например, Министерство обороны США оказывает значительное влияние на наши отношения с другими государствами путем принятия решений о развертывании вооруженных сил по всему миру и критически важных решений о партнерах в театрах военных действий. Кроме того, в деятельности, имеющей принципиально важное значение для американской дипломатии, участвуют Министерство финансов, Министерство торговли, Офис торгового представителя США, Министерство юстиции, Агентство США по международному развитию и Совет национальной безопасности Белого дома.

За пределами исполнительной ветви все более значительную роль в определении внешней политики, в том числе в области прав человека, играет Конгресс. В начале 1970-х годов, в рамках самокритики в национальных масштабах в качестве реакции на политику США в Индокитае и других регионах, Конгресс начал беспрецедентное исследование взаимоотношений между правами человека и американской внешней политикой.

Конгрессмен Дональд Фрейзер, председатель подкомитета по международным организациям и движениям, созвал знаковые слушания, кульминацией которых в марте 1974 года стал выпуск судьбоносного доклада, озаглавленного «[Права человека в мировом сообществе — призыв к лидерству США](#)». В докладе критиковался существующий подход в американской внешней политике и приводились доводы в пользу придания большему весу правам человека:

«Во внешней политике нашей страны политике в области прав человека не уделяется того важного приоритета, которого она заслуживает. Слишком часто она становится незаметной на огромном внешнеполитическом горизонте политических, экономических и военных дел... Мы пренебрегаем правами человека ради наших предполагаемых интересов... Права человека не должны быть единственным и даже не всегда главным фактором во внешнеполитических решениях. Однако необходимо

срочно уделить им более пристальное внимание для того, чтобы будущее американское лидерство в мире означало то, что оно традиционно означало, — повсеместное поощрение мужчин и женщин, которые дорожат свободой личности».

За счет сочетания признания того, что защита прав человека за рубежом является одной из многих целей ответственной внешней политики США, и решимости уделять больше внимания правам человека, в докладе был задал тон жизненно важной дискуссии о равновесии, которое нация должна обеспечить между суровой реальностью международных дел и требованиями справедливости.

В последующие годы Конгресс принял ряд законопроектов, кульминацией которых стала статья 502В Закона об иностранной помощи, устанавливающая, что «одной из главных целей внешней политики Соединенных Штатов будет содействие более строгому соблюдению международно признанных прав человека всеми странами». Это привело к тому, что правозащитные соображения в качестве вопроса права стали частью процесса принятия решений по внешней политике. Поддержка со стороны президентов - демократа Джимми Картера и республиканца Рональда Рейгана - содействовала продолжению двухпартийного сотрудничества в сфере законодательства.

В последующие десятилетия в рамках примечательного двухпартийного сотрудничества Конгресс принял, а президенты подписали более 100 законов, связанных с правами человека. Конкретные законодательные акты, такие как поправка Джексона-Вэника; ее преемник, «Закон Магнитского», уполномочивающий правительство США замораживать активы определенных нарушителей прав человека и запрещать им въезд в США; всеобъемлющий закон против апартеида 1986 года, посредством которого были введены санкции против Южно-Африканской Республики; закон о международной свободе вероисповедания; закон о защите жертв торговли людьми, и другие акты законодательства предоставили Государственному департаменту и другим государственным ведомствам дополнительные инструменты и оказали ощутимое воздействие на борьбу с вопиющими нарушениями прав человека в различных частях мира. Палата представителей и Сенат продолжают играть важную роль в продвижении прав человека. Последним по времени вкладом стало принятие в конце 2019-го года Закона о правах человека и демократии в Гонконге и Закона о

политике в области прав человека в отношении уйгуров 2020-го года, который ожидает подписания президентом.

Несмотря на позитивные тенденции и подлинные достижения, американская политика в области прав человека подвергается критике со всех сторон политического спектра. Некоторые говорят, что правозащитные соображения слишком легко отодвигаются на второй план, когда они, как представляется, противоречат интересам безопасности или торговли. Другие считают, что Соединенные Штаты отстаивают права человека в ущерб безопасности и торговле. Некоторые утверждают, что Соединенные Штаты оправдывают проступки друзей и союзников. Другие заявляют, что Соединенные Штаты более жестко относятся к недостаткам других демократических стран, чем к жестокости не являющихся демократиями стран-друзей, соперников и противников. Некоторые сомневаются в приверженности Соединенных Штатов правам человека из-за нашего нежелания в полной мере участвовать в международной законодательной базе прав человека, в том числе в связи с тем, что мы не ратифицировали некоторые документы (такие, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах), из-за отказа участвовать в Римском договоре/Международном уголовном суде и из-за выхода из состава Совета ООН по правам человека. Другие утверждают, что, поскольку в международных правозащитных организациях доминируют профессиональные чиновники с политической повесткой дня, Соединенным Штатам следует в существенной степени отъединиться от них. Некоторые, указывая на разногласия по вопросам иммиграции и управления южной границей США, говорят, что Соединенным Штатам следует сначала навести порядок у себя дома, прежде чем читать нравоучения другим и налагать на них санкции. Другие отмечают, что постоянный поток людей, стремящихся к лучшей жизни путем эмиграции в Соединенных Штатах, свидетельствует об успехе американского эксперимента в области свободы. Некоторые хотят, чтобы Соединенные Штаты делали больше, в частности решая проблемы, от которых страдают многие развивающиеся страны, — нехватка питьевой воды, малярия и другие заболевания, неудовлетворительные санитарные условия и отсутствие равных возможностей для женщин и девочек. Другие хотят, чтобы Соединенные Штаты придавали меньше значения правам человека во внешней политике, чтобы экономить ограниченные материальные ресурсы и дипломатический капитал страны.

Эти многочисленные, разнообразные и противоречивые критические замечания подчеркивают, насколько чрезвычайно трудно «правильно» организовать политику в области прав человека. В то же время энергичность наших дискуссий о правах человека отражает центральную роль прав человека в американской конституционной традиции. Эти дискуссии, зачастую напряженные и с крупными ставками, напоминают также о сложностях, с которыми сталкиваются политики, которым даже в самых благоприятных обстоятельствах зачастую приходится выбирать между несовершенными направлениями действий на основе несовершенных знаний. Эти трудности должны лежать в основе мощной правовой и моральной приверженности страны делу содействия правам человека как одной из главных целей ее внешней политики.

Стоит сделать несколько замечаний о выбранном Соединенными Штатами осторожном подходе к ратификации некоторых документов по правам человека и к участию в работе некоторых международных учреждений.

В отличие от многих других стран, в том числе близких союзников, Соединенные Штаты всегда очень избирательно подходили к принятию на себя международных обязательств и к контролю за соблюдением прав человека. Они подписали и ратифицировали лишь некоторые из основных договоров по правам человека ((прежде всего, [Международный пакт о гражданских и политических правах \(МПГПП\)](#), [Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации](#) и [Конвенцию против пыток](#))). Некоторые другие, такие как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, были подписаны президентом, но не ратифицированы Сенатом. Ни одна из двух основных партий не проявляет большой политической заинтересованности в ратификации дополнительных договоров о правах человека. В отношении тех немногих договоров по правам человека, которые Соединенные Штаты ратифицировали, они последовательно включают ряд оговорок, заявлений и договоренностей, тщательно разработанных для обеспечения совместимости между обязательствами по договору, принимаемыми на себя страной, и требованиями Конституции США. Соединенные Штаты не желали принимать какие-либо факультативные положения в рамках этих договоров (такие, как [Факультативный протокол к МПГПП](#)), предоставляющие договорным органам по правам человека полномочия получать и рассматривать индивидуальные жалобы, в которых утверждается, что Соединенные Штаты нарушили свои договорные обязательства. США не являются участником какого-либо договора, который наделяет какой-либо международный

трибунал по вопросам защиты прав человека полномочиями выносить в их отношении обязательные для исполнения судебные решения.

Первоначально нежелание Соединенных Штатов связывать себя новыми международными обязательствами также было связано с соображениями целесообразности, однако самые его глубокие корни связаны с принципиальными моментами. В годы после Второй мировой войны сопротивление со стороны США применимости международного права в области прав человека отчасти было вызвано длительным наследием расовой несправедливости в самих Соединенных Штатах. Взаимодействие США с ООН на раннем этапе и их активная роль в продвижении ВДПЧ столкнулись с сильным сопротивлением со стороны тех, кто не без оснований опасался, что международное право в области прав человека усилит противодействие правовой сегрегации и неравному доступу к участию в политической жизни, сохранявшимся в Соединенных Штатах.

При этом было бы ошибкой приписывать дурные мотивы всем способам, с помощью которых Соединенные Штаты сегодня тщательно выверяют свои обязательства по международному праву в области прав человека. Основным источником оговорок Америки в отношении международного права в сфере прав человека является конституционная традиция страны и сделанный в ней акцент на ограниченном правительстве и согласии управляемых. Привязывая себя к международным соглашениям и подчиняясь авторитету международных институтов, Соединенные Штаты могут поставить под угрозу суверенитет своего народа и ответственность нации за определение того, какой курс действий лучше всего обеспечивает права человека внутри страны и обеспечивает свободный и открытый международный порядок. Выбранные представители американского народа, а также опытные дипломаты и юристы Государственного департамента последовательно придерживаются осторожного подхода к международным документам по правам человека.

Вопрос о том, соглашаться ли на имеющие обязательную силу международно-правовые обязательства, является отдельным от вопроса о том, находится ли в общем моральный императив или политический принцип в сфере действия права в области прав человека. Не каждый моральный императив и политический приоритет необходимо переводить в юридическую форму, чтобы продемонстрировать серьезность намерений

США в отношении прав человека. На самом деле выборочная ратификация и строгое толкование договоров Соединенными Штатами свидетельствуют о твердой приверженности США верховенству права: Соединенные Штаты официально признают лишь те принципы, которых они готовы придерживаться на практике и в отношении которых они готовы на то, чтобы другие страны привлекали их к ответственности в рамках международного права. Действия противоположного характера, такие как неизбирательная ратификация договоров без проявления должной осторожности и без намерения гармонизировать эти международные обязательства с внутренним законодательством и практикой (как это делают некоторые страны), нанесли бы гораздо больший ущерб прочности и легитимности международного права в сфере прав человека. Аналогичным образом, то, что США настаивают на строгом толковании положений договоров по правам человека, коренящихся в фактически согласованных формулировках ратифицированных ими договоров, защищает целостность суверенного согласия. Сомнения США также обеспечивают уважение демократической легитимности права в Соединенных Штатах, не позволяя международным нормам и учреждениям действовать в обход обычной, конституционно санкционированной, демократической политики и устоявшего законодательного процесса.

Ограничительная позиция Соединенных Штатов в отношении надзорной роли международных учреждений по правам человека также заслуживает размышлений. Как и в случае с ратификацией договоров, такие соображения, как защита суверенитета США, верховенство закона и демократическая подотчетность дают веские основания проявлять осторожность при подчинении национальных политических решений международному органу. Международные правозащитные учреждения, безусловно, могут играть конструктивную роль в мониторинге, надзоре и поощрении обязательств в области прав человека. Они могут играть ключевую роль в содействии соблюдению международных норм. Именно по этим причинам Соединенные Штаты часто поддерживают такие учреждения как в дипломатическом, так и в финансовом плане.

В то же время эти учреждения изобилуют серьезными изъянами: они нередко оказываются под влиянием групп с особыми интересами; они не являются широко репрезентативными в отношении обществ, которые предположительно руководствуются применяемыми ими нормами; и им

недостает демократической легитимности, поскольку они предоставляют огромную свободу действий профессиональным элитам, из которых укомплектовывается их постоянный штатный состав. Более того, качество их работы в очень большой степени варьируется, и даже наиболее серьезные учреждения часто оказываются неэффективными в достижении своих основных целей.

В этих условиях разумным является сохранение позиции выборочного конструктивного взаимодействия с международными правозащитными учреждениями. Из уважения к правам человека Соединенные Штаты сотрудничают с такими учреждениями и оказывают им поддержку, когда те служат более широким целям продвижения прав человека, но при этом удерживают их в пределах санкционированных для них границ и полномочий. Международные учреждения по правам человека (за некоторыми исключениями, ни одно из которых не применяется к Соединенным Штатам) не имеют официальных полномочий на толкование договоров, посредством которых они созданы. Кроме того, не всякое толкование или расширение прав или применение формулировок договора, которое, возможно, было заявлено органом по правам человека, обязательно является авторитетным или правильным. Действительно, существует множество примеров того, как договорные органы выступают с экстравагантным толкованием прав, закрепленных в их уставах, которые выходят далеко за рамки согласованных формулировок договоров. Важно (не в последнюю очередь для того, чтобы отстаивать доброе имя прав человека), чтобы Соединенные Штаты и впредь решительно требовали, чтобы международные учреждения по правам человека оставались в рамках ограниченной сферы ответственности, возложенной на них договорами, в соответствии с которыми они были созданы.

Эти общие замечания, касающиеся надлежащей сферы действия права и институтов в области прав человека, а также некоторых принципов, которыми США могли бы руководствоваться в своей политике в этой области, ограничиваются кругом ведения этой Комиссии. Конкретные рекомендации в отношении того, следует ли США ратифицировать какие-либо дополнительные договоры по правам человека или согласиться с мандатами других международных учреждений по правам человека, должным образом предоставляются выбранным представителям нашей

страны, а также министерствам, бюро, ведомствам и управлениям, которым они делегировали эту ответственность.

С. Новые вызовы

С тех пор как страны формулируют внешнюю политику, управляют альянсами и противостоят противникам, они стремятся примирить потребности безопасности и торговли с заявлениями о том, что является правильным и справедливым. Мало стран, которые выделили столько же энергии и ресурсов, сколько Соединенные Штаты, на обдумывание и осуществление политики, направленной на продвижение прав человека за рубежом. Сегодня эти усилия осложняются целым рядом новых вызовов.

Культура прав человека приходит в упадок. После ужасов Второй мировой войны ВДПЧ стала выражением широкого признания важности уважения человеческого достоинства за счет поощрения всеобщих прав человека. Проект получал все большую поддержку в связи с его ролью в падении апартеида в Южной Африке и впечатляющем крахе коммунизма в Восточной Европе. Однако в последние годы энтузиазм в отношении продвижения прав человека пошел на убыль. Даже видные представители правозащитного сообщества выразили уныние, когда в 2018 году отмечалась 70-я годовщина ВДПЧ.

Как мы уже говорили, действует множество факторов. На первое место среди перечисленных здесь проблем мы ставим ослабление озабоченности в отношении основных прав человека, поскольку хотя энтузиазм в отношении продвижения свободы и достоинства человека, возможно, снижается, человеческие страдания, вызванные отказом в них, не ослабевают.

Недостатки международных организаций. В 2018 году, после активных усилий по работе изнутри Совета Организации Объединенных Наций по правам человека с целью его реформирования, Соединенные Штаты вышли из Совета. У Комитета ООН по правам человека имеются многие из тех же недостатков, что и у его предшественницы Комиссии ООН по правам человека. Совет, которому поручено решать проблемы нарушений прав человека во всем мире, уделял непропорционально крайне много внимания Израилю, игнорируя при этом вопиющие нарушения прав человека во многих других регионах мира. Эти результаты отчасти являются результатом программной предвзятости в Совете ООН по правам человека и в ООН в

целом. Выход США из состава СПЧ ООН отражает не отказ от прав человека и основных свобод, а скорее решимость найти более качественные средства их эффективного обеспечения.

Изъяны СПЧ являются неизбежным следствием его структурного состава, отражающего существующую в ООН более широкую проблему. С учетом мандата, предусматривающего включение в состав Совета членом из всех регионов мира, неизбежно, что страны, которые сами являются грубыми нарушителями прав человека, такие как Китай, Куба, Ливия, Россия, Саудовская Аравия и Венесуэла, участвуют в работе Совета и даже доминируют в нем. Организация, обязанная отслеживать посягательства на права человека, и возглавляемая режимами, которые регулярно совершают такие нарушения, не может преуспеть, и, по сути дела, обязательно дискредитирует само дело защиты прав человека. Это повторяет изъян, существующий в структуре Организации Объединенных Наций.

Одна из основных дилемм, с которой сталкиваются сторонники прав человека, касается решений о том, когда продолжать реформирование или, по крайней мере, смягчать ущерб, причиняемый глубоко несовершенными учреждениями, и когда создавать альтернативные учреждения.

Автократическая альтернатива. В Организации Объединенных Наций представлены многие вопиющие нарушители прав человека, и, как мы уже отмечали, значительная часть населения земного шара в настоящее время проживает в странах, где защита прав человека практически не обеспечивается. Наиболее влиятельными среди этих стран являются Россия и Китай.

После распада Советского Союза некоторые круги питали надежду, что Россия превратится в либеральную и демократическую страну, уважающую права человека. Но те, кто не оставлял за эту надежду, испытали глубокое разочарование. Уделом критиков режима являются репрессии и убийства, свобода прессы жестко ограничена, не существует независимой судебной системы, необходимой для защиты прав человека. Аналогичным образом, иллюзией оказалась и перспектива того, что в Китае, если эту страну приветствовать в качестве ответственного участника международного порядка, сформируется уважение к правам и демократии. Коммунистическая партия Китая поддерживает диктаторское правление в стране, подвергая население обширному и интрузивному надзору, который не позволяет сформироваться истинной, организованной оппозиции. Тем временем КПК

осуществляет программы, направленные на уничтожение культуры в Синьцзяне и Тибете, ограничивает свободу в Гонконге и угрожает Тайваню. Китай последовательно оказывается на самом верху или в первых строчках списка стран, подавляющих свободу совести.

Китай пытается приуменьшить традиционный политический и гражданский аспект прав человека, придавая особое значение тому, что он называет «правом на развитие» или «экономическим развитием». Несмотря на множество эмпирических доказательств обратного, Пекин исходит из того, что оптимальное развитие требует таких ограничений прав личности и политических свобод, которые намного превышают сферу пределов, установленную в статье 29 ВДПЧ. С точки зрения ВДПЧ, развитие не может оправдать нарушение основных прав.

Мало того, что Россия и Китай проводят репрессивную политику внутри страны; они также активно пытаются продвигать свои деспотические политические модели на международном уровне. Впервые с 1970-х годов, когда у Советского Союза еще оставалась какая-то видимость правдоподобия как международной модели, либеральная демократия в качестве наиболее желательного политического варианта сталкивается со значительными вызовами. Авторитарные лидеры, особенно в развивающихся странах, могут обращать взоры на Китай как на модель государственного управления, позволяющую вести массовое наблюдение и подавлять инакомыслие, без каких-либо ожиданий в плане соблюдения прав человека. Некоторые из наших ближайших традиционных союзников, особенно в Европе, порой проявляют больше желания угодить Китаю и России по коммерческим соображениям, чем решимости противостоять им, подняв знамя прав человека.

Новые технологии и права человека. Появление новых технологий и их быстрое распространение по всему миру открывают удивительные возможности для содействия экономическому развитию, улучшения здоровья, облегчения коммуникации и передачи информации, развития новых форм энергетики и транспорта и многого другого. Эти новые технологии простираются от искусственного интеллекта и кибер/интернет-технологий до новых биотехнологий. Они также создают досадные проблемы для защиты прав человека. Наиболее важной новой разработкой в технологиях ИИ, например, является область машинного обучения. В общих чертах это сложные программные алгоритмы, способные обрабатывать огромные объемы данных в поиске скрытых в противном случае корреляций

и выявлении невидимых в противном случае закономерностей общественного поведения.

Потенциальные выгоды для общества от этих достижений велики, но велики и риски для свобод и прав личности. Алгоритмы часто оказываются не так точны, как надеялись их разработчики, и предвзятыми или дискриминационными алгоритмами можно легко злоупотреблять при принятии решений, касающихся скажем, банковских кредитов или судебных приговоров. Более того, когда алгоритмы используются в больших масштабах, такие предвзятости могут проявляться только после того, как вред уже нанесен. Особую озабоченность вызывают угрозы правам человека, возникающие в результате применения средств наблюдения или прогнозирования поведения. ИИ и связанные с ним кибертехнологии, такие как распознавание лиц через Интернет, включая социальные сети и другие платформы, уже используются в качестве инструментов наблюдения в Соединенных Штатах и других демократических странах, где идет разработка политических и правовых механизмов для решения задачи обеспечения равновесия между преимуществами и рисками. Опасности особенно велики в авторитарных государствах, где нет или почти нет желания регулировать эти новые технологии.

Нигде стремление к созданию «в полном объеме находящегося под наблюдением» общества не продвинулось так далеко, как в Китае. Коммунистическая партия Китая создала агрессивную систему интернет-цензуры, известную как «Великий межсетевой защитный экран Китая». Высокотехнологичная версия своих дискредитированных предшественников – «железного занавеса» и Берлинской стены – «Великий межсетевой защитный экран» КПК предназначен для того, чтобы запереть граждан страны в тюрьме цифровой информации.

Кроме того, «система социального кредита» Пекина в значительной степени основана на создаваемых ИИ и киберпрограммном обеспечении, которые позволяют агрегировать и интегрировать множество различных потоков данных о физических лицах. Сюда входят оборудование для видеонаблюдения и программы распознавания лиц, которые ведут запись везде, где бы вы ни находились; приложения для кредитных карт на смартфонах, которые отслеживают покупки в реальном времени; мониторинг результатов на работе и в школе; рейтинги в социальных сетях склонности человека соглашаться и его лояльности, присваиваемые друзьями, соседями, партнерами; и так далее. Авторитарный режим может использовать эти

инструменты не только для отслеживания и наказания физических лиц, но и для мониторинга и контроля целых групп, таких как опальные религии или этнические группы. Между тем, алгоритмы прогнозирования поведения могут – со временем и при достаточном количестве данных, накопленных в результате масштабного наблюдения за обществом, – укрепить способность органов государственной безопасности преследовать членов не пользующихся благосклонностью групп населения, с большой точностью предсказывая, когда, где и как они будут встречаться.

ИИ и кибертехнологии — не являются единственными новыми технологиями, которые могут угрожать правам человека. Биотехнология, включая, в частности, манипулирование геномом человека, нанотехнологии, квантовые вычисления и робототехнику, также будет создавать серьезные вызовы в сфере прав человека.

Миграция народов. В последние годы наблюдаются широкомасштабные перемещения населения, причем не только по традиционным причинам вооруженных конфликтов или политических, религиозных и расовых преследований. В некоторых случаях миграция происходит на фоне усилий, направленных на то, чтобы вырваться из нищеты и добраться до более благополучных в экономическом отношении Соединенных Штатов и Европы. В некоторых случаях миграция становится реакцией на продолжительные засухи и другие климатические нарушения. Расширение коммуникационных возможностей, в том числе наличие социальных сетей, поощряет попытки переселения, привлекая внимание к радикально более высокому уровню жизни в развитых странах. Между тем, преступные организации воспользовались возможностью извлечь выгоду из бедственного положения мигрантов вплоть до торговли людьми. Большинство этих мигрантов не являются беженцами по смыслу [Конвенции о статусе беженцев 1951 года](#) и [Протокола 1967 года](#), участником которых являются Соединенные Штаты. Однако масштабы этих перемещений населения размывают традиционные различия между беженцами и иммигрантами, что ведет к двусмысленностям в отношении сферы охвата и применимости прав человека.

Глобальное здравоохранение, пандемия и права человека. Продолжающаяся пандемия COVID-19 поставила свои собственные сложные проблемы в области прав человека, поскольку правительствам пришлось решать, как защитить здоровье населения, не нарушая основных прав человека и не жертвуя экономической безопасностью людей в глобализованном мире.

Пандемия спровоцировала временные ограничения свободы исповедовать свою религию «сообща с другими, публичным порядком» (ВДПЧ, статья 18), собираться (ВДПЧ, статья 20) и путешествовать (ВДПЧ, статья 13). Попытки технологических компаний отследить распространение заболевания с помощью анализа данных и наблюдения поставили серьезные вопросы о праве на неприкосновенность частной жизни (ВДПЧ, Статья 12). Между тем, законная критика как научных оценок, так и ответных мер правительств, как утверждается, была подавлена, что вызвало беспокойство в отношении свободы выражения (ВДПЧ, статья 19). А испытывающие трудности семьи, рабочие и учащиеся сталкиваются с тем, что право на труд (статья 23 ВДПЧ) и право на образование (статья 26 ВДПЧ) были урезаны в результате политики социального дистанцирования. На протяжении всего кризиса общечеловеческая семья пытается установить надлежащий баланс между конкурирующими интересами, столкнувшись с медицинской ситуацией, которая не до конца понятна и в отношении которой пока нет защитного средства. В течение этого времени конкретные контуры «обязанностей человека перед обществом» (ВДПЧ, статья 29) ожесточенно обсуждались через призму динамики внутренней политики и международных отношений.

Рост нарушений прав человека негосударственными организациями.

Негосударственные субъекты уже давно бросают вызов правам человека, которые парадигматически применяются только между государствами и физическими лицами, находящимися под их юрисдикцией. Однако в последние годы наблюдается вызывающий тревогу рост числа и разнообразия негосударственных групп, ответственных за крупномасштабные нарушения прав человека, включая, например, террористические организации, транснациональные сети организованной преступности, поставщиков детской порнографии и организации, занимающиеся торговлей людьми. Эти негосударственные организации часто базируются в нестабильных государствах, которые не располагают возможностями или политической волей, чтобы бороться со злоупотреблениями, совершаемыми на их территории. В таких слабых государствах относительная мощь и автономия транснациональных деловых предприятий также могут создавать сложные проблемы в сфере продвижения и защиты прав человека.

D. Права человека в рамках многоаспектной внешней политики

В соответствии с обязанностями этой Комиссии, изложенными в ее Уставе, в настоящем докладе проведен обзор конкретного американского наследия, лежащего в основе приверженности США правам человека (Часть II), а также международных принципов, которые были приняты Соединенными Штатами (Часть III). Наше исследование американских принципов в отношении прав человека выявило традицию, которая хотя и основана на всеобщих принципах, является одновременно самобытной и динамичной. Ее самобытность – продукт уникального сочетания интеллектуальных влияний и исторического опыта, а динамичность обусловлена непрекращающейся дискуссией среди американцев о том, что мы за общество и каким обществом мы желаем быть. Неотъемлемой частью этой традиции является приверженность «определенным неотъемлемым правам», которые принадлежат всем людям, а также форме конституционного правления, сформировавшейся на основе конкретного американского опыта и направленной на обеспечение прав путем поддержания равновесия между конкурирующими принципами при одновременном поощрении компромисса и терпимости по отношению к противоположным точкам зрения.

В отличие от этого, в содержащемся в настоящем докладе обзоре международных принципов в области прав человека, вытекающих из Всеобщей декларации прав человека, обнаруживается традиция, призванная утвердить всеобщие принципы, не опираясь при этом на какую-либо одну конкретную национальную традицию. Перечень принципов, содержащийся в ВДПЧ, был ограничен сознательно и носил общий характер, с тем чтобы эти принципы могли быть воплощены в жизнь в рамках многих различных культур, традиций и политических систем. Динамизм международного проекта по правам человека вытекает из опыта, накопленного с течением времени по мере того, как страны движутся к соблюдению «общего стандарта», установленного в ВДПЧ.

Хотя существует тесная связь между американской правозащитной традицией и международными принципами, которым привержены Соединенные Штаты, последствия преданности Америки неотъемлемым правам для внешней политики являются менее конкретными и менее прямыми, чем для внутренних дел, в силу множества факторов, которые обязательно должны учитываться при формировании внешней политики. Политики должны выполнять все договорные обязательства, которые взяла на себя нация, в то же время, когда они принимают продиктованные

благоразумием решения о роли национальных принципов и интересов, принимая во внимание ограниченность ресурсов наряду с текущими условиями, угрозами и возможностями в окружающем нас мире. Им приходится делать трудный выбор, зачастую на основе ограниченной информации, в отношении того, на какие нарушения прав и злоупотребления следует обратить внимание в первую очередь, и как расходовать ограниченный дипломатический капитал и финансовые ресурсы. Имеющиеся в наличии средства будут варьироваться в зависимости от каждого конкретного случая.

Однако сложность дипломатических решений в реальном мире никогда не должна служить оправданием бездействия или безразличия. Существует множество способов, посредством которых Соединенные Штаты могут поощрять основные права за рубежом в соответствии с их самобытной национальной традицией, суверенитетом других национальных государств и императивами трезвой дипломатии. Те, кто формируют политику, располагают широким набором доступных инструментов, причем все они требуют принятия субъективных решений и оценок вероятной действенности последних. Дипломаты могут действовать через неофициальные каналы, сообщая о проблемах и рекомендуя изменения. Они могут оказывать поддержку местным правозащитникам или организациям. Они могут предавать огласке озабоченности и оценивать результаты деятельности других стран с помощью ежегодных страновых докладов Государственного департамента по правам человека, доклада Конгрессу по вопросам международной свободы вероисповедания или доклада о торговле людьми. Они могут работать через договорные органы, регулирующие конкретные международные соглашения. В тех случаях, когда это оправдано, они могут применять санкции в той или иной форме или ограничивать сотрудничество в области торговли или безопасности. И не в последнюю очередь они с чувством гордости могут привлечь внимание к принципам американского конституционного правления, которые делают защиту прав, присущих всем людям, окончательной мерой политической легитимности.

Несмотря на то, что суждения о конкретной политике выходят за рамки мандата этой Комиссии, наш обзор питающих принципов американской правозащитной традиции и обязательств США применительно к международным принципам прав человека позволяет нам представить следующие наблюдения тем, кто несет непростую ответственность за

формулирование нравственной внешней политики, которая продвигает американские интересы, оставаясь при этом верной американским идеалам.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Необходимо незамедлительно энергично отстаивать права человека во внешней политике. В современном мире амбициозный международный проект в области прав человека, возникший после Второй мировой войны, столкнулся с новыми, очень серьезными вызовами. С трудом достигнутый социальный и политический консенсус, который поддерживал этот проект, как никогда хрупок, в то время как сотни миллионов мужчин и женщин страдают при авторитарных режимах, где свобода и равенство лишь далекие мечты, где надежду топчут, а в помощи отказывают. Некоторые могущественные державы ставят под вопрос саму идею человеческой свободы и достоинства, пропагандируя видение будущего, которое резко умаляет гражданские и политические свободы, в то время как стремительный технический прогресс создает множество новых угроз. Для решения сегодняшних сложных проблем сторонникам прав человека потребуются мужество, упорство и мудрость.

В этот час нужды Соединенные Штаты в силу принципов, глубоко укоренившихся в их конституционной системе и в их международных обязательствах, должны энергично отстаивать видение, которое они и почти все другие страны обязались поддерживать, когда утверждали Всеобщую декларацию прав человека. Именно за счет верности лучшему из того, что есть в стране, Соединенные Штаты могут наиболее действенно реагировать на многочисленные требования момента. Каждая из основных традиций, которые слились воедино при создании Америки, – библейская вера, гражданские республиканские принципы и современная традиция свободы – питала основные убеждения нации в том смысле, что правительство надлежащим образом базируется на согласии управляемых и что его первая цель заключается в обеспечении прав, присущих всем людям. Американцы могут черпать вдохновение и силу из этих основных убеждений. Они и питающие их традиции служат источником вдохновения и силы. Не будет преувеличением сказать, что с учетом того, что люди во всем мире рассчитывают на то, что Америка будет отстаивать основные права,

энергичная преданность этой страны правам, присущим всем людям, окажет немалое влияние на будущее свободы.

Для того чтобы Соединенные Штаты оставались маяком надежды, они должны благоразумно использовать все дипломатические средства, реагируя на злоупотребления со стороны как союзников, так и недружественных государств, никогда при этом не поощряя ложного морального эквивалента между уважающими права человека странами, которые порой ошибаются, и странами, которые систематически попирают права человека своих граждан. В войне идей между либеральными демократиями и авторитарной диктатурой неравномерность прогресса либеральных демократий не отменяет высоких целей, которым они верны.

Комиссия также отмечает вероятность того, что меры США по поощрению прав человека за рубежом будут более действенными, если они будут осуществляться в сотрудничестве с другими странами. Ни одна страна в одиночку не может добиться всего, что необходимо для осуществления прав человека, и одну страну, действующую саму по себе, всегда будет подозревать, будь то справедливо или несправедливо, в скрытых мотивах.

2. Сила примера огромна. Один из наиболее важных способов, с помощью которого Соединенные Штаты поощряют права человека за рубежом, – служить примером соблюдающего права человека общества, в котором граждане живут вместе в соответствии с законом, несмотря на огромную религиозную, этническую и культурную неоднородность нации. Несмотря на многие неудачи в реализации собственных идеалов, американцы по праву гордятся своими конституционными традициями. Американский эксперимент в области свободы, равенства и демократического самоуправления оказал значительное влияние на то, как права человека понимаются во всем мире – необязательно как модель, которую нужно копировать, но как доказательство того, что общество, уважающее права человека, достижимо. Опыт страны в разрешении конфликтов между неоднородными группами общества и в решении проблем, связанных с трением между правами и притязаниями на права, стал источником моральной поддержки для других, кто сталкивается с аналогичными трудностями. В то же время следует признать, что американская модель будет служить источником вдохновения для других только до тех пор, пока

мы сами признаем разрыв между нашими принципами и несовершенством нашей политики и сможем продемонстрировать, как мы просим это сделать других, ощутимые усилия по улучшению ситуации. Чем больше США удастся действовать в соответствии с принципами, которые они отстаивают, тем действеннее будет их посыл и тем более вдохновляющим будет их пример для людей, жаждущих свободы. Поддержание американской правозащитной традиции – это перманентный вызов, который отталкивается от того, что было прежде, и требует напряженного труда со стороны каждого последующего поколения.

3. Права человека являются всеобщими и неделимыми. Одна из наиболее серьезных угроз благородному проекту по правам человека, начатому после Второй мировой войны, связана с появлением могущественных государств, отвергающих тезис о том, что все люди созданы свободными и равными и что «все права человека являются всеобщими, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными». Независимо от того, выражаются ли нападки на этот тезис открыто или выражаются в игнорировании его на практике, они наносят удар по самой сути общественно-политического консенсуса, на котором зиждется Всеобщая декларация прав человека. Основным принципам, на которые когда-то согласились почти все государства, сегодня угрожает конкурирующее видение, в котором политические и гражданские права, закрепленные в ВДПЧ, поставлены в полностью подчиненное положение по отношению к развитию или иным социальным и экономическим целям.

4. Универсальность и неделимость прав человека не означают единообразия в их реализации. Соединенные Штаты и все остальные государства, принявшие на себя международные обязательства, обязаны выполнять все эти обязательства без каких-либо исключений по причинам культуры. Тем не менее, в ВДПЧ предусмотрены некоторые различия в акцентах, толковании и способах осуществления. В Венской декларации это выражено четко. В ней сказано, что хотя «государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы», «необходимо иметь в виду значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей». Универсальность прав человека и плюрализм, необходимые для их практической реализации,

скрепляются принципом субсидиарности, присущим системе международного права в сфере прав человека. Субсидиарность на международной арене связана с принципами свободы, демократической подотчетности и федерализма, заложенными в конституционных традициях Америки. Она требует, чтобы везде, где это возможно, решения принимались на уровне, наиболее близком к людям, которых они затрагивают, — начиная с их первичных сообществ, — и чтобы более крупные, более общие и отдаленные сообщества вмешивались только для того, чтобы помочь первичным, а не заменить их.

5. Некоторая степень плюрализма в соблюдении прав человека не подразумевает культурного релятивизма. Признание законного плюрализма не позволяет игнорировать ни одно из прав, закрепленных в ВДПЧ. Масштабы многообразия в реализации прав человека ограничиваются обязанностью «поощрять и защищать все права человека и основные свободы» и положениями ВДПЧ, в которых уточняется, что все права человека должны осуществляться при должном уважении прав других и что предусмотренные в ней права могут подлежать «таким ограничениям, какие установлены законом *исключительно* с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (выделено автором). Как отметил госсекретарь Уоррен Кристофер на открытии Венской конференции 1993 года: «Мы уважаем религиозные, социальные и культурные особенности, которые делают каждую страну уникальной, но мы не можем позволить культурному релятивизму стать последним прибежищем репрессий».

6. Национальные государства имеют некоторую свободу действий, чтобы основывать свою политику в области прав человека на своих собственных самобытных национальных традициях. Являясь старейшей демократией в мире, Соединенные Штаты, например, уделяют особое внимание поощрению свободы личности, а также демократическим процессам и институтам. В Госдепартаменте действуют специальные отделы по вопросам свободы вероисповедания и торговли людьми, последний из которых отражает исторический опыт страны в отношении рабства, а первый является ее знаменательным достижением в деле гарантирования свободы вероисповедания для всех членов крупной и разнообразной политико-территориальной единицы. Однако игнорирование других

основополагающих принципов или пренебрежение ими было бы нарушением международных обязательств страны. Хотя иногда бывает трудно определить границы законного плюрализма или «свободы усмотрения», процесс должен начинаться с понимания того, что основные принципы ВДПЧ предназначены для того, чтобы работать вместе, а не для того, чтобы бы их противопоставляли друг другу. Поэтому конфликты или напряженность между основными правами должны быть поводом для того, чтобы понять, как предоставить каждому праву как можно большую защиту в соответствии со всеобъемлющим убеждением, подтвержденным в статье I ВДПЧ, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах».

7. Хотя права человека взаимозависимы и неделимы, определенные различия между ними присущи как самой Всеобщей декларации, так и позитивному праву в области прав человека, вытекающему из ВДПЧ. Хотя важно подтвердить взаимозависимость всех прав, относящихся к человеческому достоинству, во внешней политике США можно и следует в любой момент времени рассматривать вопрос о том, какие права человека в наибольшей степени согласуются с национальными принципами и интересами. В таких суждениях необходимо учитывать как особый вклад Америки в проект в области прав человека, так и благоразумные суждения о нынешних условиях, угрозах и возможностях.

Однако свобода усмотрения страны ограничена международным правом, что делает некоторые права человека абсолютными или почти таковыми, с немногими исключениями или без таковых, в то время как другие подлежат многим разумным ограничениям и зависят от имеющихся ресурсов и регуляторных механизмов. Некоторые международные нормы, такие как запрет геноцида, настолько универсальны, что признаются в качестве норм *jus cogens* (императивные нормы), т.е. принципов международного права, которые ни одно государство не может оправданно отменить. Применение определенных прав человека требует высокой степени единообразия в практике стран, как, например, в запрете пыток, в то время как другие права допускают значительные различия в акцентах и способах их осуществления, как, например, при защите частной жизни или реализации социальных и экономических прав в ВДПЧ.

8. Свобода, демократия и права человека неразрывно связаны между собой. Процессы свободного и открытого обсуждения, убеждения и принятия решений позволяют либеральным демократиям – демократиям, основанным

на основных правах, – разумно согласовывать различные притязания на права и определять оптимальное распределение ограниченных ресурсов при реализации многих прав, которые они стремятся соблюдать. Это объясняется тем, что ключевое понятие свободы личности, что ни один человек не рождается подчиненным другому или правителем над другим, и центральная идея демократии, что политическая власть, в конечном счете, находится в руках народа, сами по себе являются отражением прав, присущих всем людям. Эта связь между свободой личности, демократией и неотъемлемыми правами уходит корнями в американскую традицию и получила мощное выражение в рамках заявленных США во время Второй мировой войны целей войны, когда нация сделала акцент на самоуправление; в ее поддержке «третьей волны» демократизации после падения советской империи; и в ее неизменной приверженности, независимости от того, кто находится в Белом доме, такому международному порядку, который благоприятствует либеральной демократии, поскольку она основана на уважении прав человека и национального суверенитета. Та же связь очевидна и в ВДПЧ, в которой предусмотрены классические гражданские и политические права, выражающие достоинство личности и необходимые для целостности демократических процессов; в которой право на участие в политической жизни помещено в контекст общего признания того, что «воля народа должна быть основой власти правительства»; и в которой предписаны «периодические и нефальсифицированные выборы, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве и ... посредством форм, обеспечивающих свободу голосования».

Это сближение ВДПЧ и центральной части американской конституционной и политической традиции имеет последствия для внешней политики США. Прежде всего, оно призывает к приверженности делу продвижения свободы личности и демократических процессов и институтов в качестве центрального элемента повестки дня США в области прав человека. Кроме того, из него вытекает рекомендация в значительной степени уважать решения, принятые демократическим большинством в других странах, признавая, что самоуправление может вести к тому, что они установят свои собственные особые приоритеты. Поощряя основополагающие права, США всегда следует учитывать результаты обычной демократической политики и законное осуществление национального суверенитета, с осторожностью относиться к притязаниям на права, направленным на то, чтобы обойти демократические институты и процессы.

9. *Социальные и экономические права имеют важнейшее значение для всеобъемлющей внешней политики.* Хотя социальные и экономические права являются неотъемлемой частью ткани Всеобщей декларации, принцип неделимости прав человека стал менее отчетливым в период «холодной войны», когда по противоположным причинам Советский Союз и Соединенные Штаты были склонны считать гражданские и политические права, предусмотренные ВДПЧ, отдельными и отличными от ее социальных и экономических положений. В результате крайне важно признать четыре соображения: 1) Соединенные Штаты были одним из основных сторонников принципа неделимости, а также стремления к «улучшению условий жизни при большей свободе», которое фигурирует в Уставе ООН и преамбуле ВДПЧ. Представляя ВДПЧ на Генеральной Ассамблее ООН, Элеонора Рузвельт подтвердила, что правительство США «искренне поддерживает основные принципы экономических, социальных и культурных прав, изложенные в этих статьях»; (2) именно позиция США в отношении того, как эти права должны быть реализованы, — оставив за каждой нацией право воплощать их в жизнь в соответствии со своими ресурсами и политической организацией, — взяла верх над мнением СССР о том, что их исключительным гарантом должно быть государство; (3) принцип неделимости требует серьезного отношения к экономическим и социальным принципам при формулировании внешней политики США; (4) поскольку определенный минимальный уровень жизни имеет важнейшее значение для реального осуществления гражданских и политических прав, обязательства Америки в соответствии с ВДПЧ согласуются с конституционной традицией страны.

Время и большой объем эмпирических данных убедительно доказали мудрость позиции США, заключавшейся в том, что разумное сочетание государственных и частных средств лучше подходит для «улучшения условий жизни при большей свободе», чем экономика, управляемая государством. Что касается внешней политики, то Соединенные Штаты, в соответствии с их приверженностью свободе личности и равенству людей, стремятся продвигать экономические и социальные принципы ВДПЧ главным образом посредством обширных программ экономической помощи для самых бедных, уязвимых и наиболее гонимых сообществ мира.

10. *Новые притязания в отношении прав должны тщательно рассматриваться.* С течением времени разумно ожидать некоторого расширения и уточнения списка признанных международных прав человека, хотя основы свободы и человеческого достоинства остаются неизменными. Следует приветствовать применение существующих прав к лицам, которым в них неправомерно отказывали. Вместе с тем следует иметь в виду, что именно благодаря относительной скромности своего охвата ВДПЧ преуспела в том, чтобы развернуть проект по всеобщим правам человека в глобальном масштабе. ВДПЧ намеренно была ограничена небольшим набором прав, в отношении которых, как считалось, был достигнут практически полный консенсус. Дело в том, что мощь идеи всеобщих прав человека сильнее всего проявляется тогда, когда идея основана на принципах, принятых настолько широко, что они не подлежат обоснованному обсуждению; и она слабее всего, когда конкурирующие группы в обществе используют ее в спорах о политических приоритетах. Такие споры, как правило, лучше всего оставлять на разрешение их в рамках обычных демократических процессов ведения переговоров, просвещения, убеждения, компромиссов и голосования. Тенденция вести политические сражения, используя лексику прав человека, создает риск подавления той оживленной дискуссии, от которой зависит жизнеспособная демократия. Усилия по блокированию законной дискуссии, в рамках которых спорные политические предпочтения переоформляются в качестве неизменных и неоспоримых императивов в сфере прав человека, содействуют нетерпимости, препятствуют примирению, обесценивают основные права и отказывают в правах во имя прав. В целом, Соединенным Штатам следует быть открытыми для новых требований в области прав человека, но проявлять осторожность при их поддержании.

11. *Национальный суверенитет имеет жизненно важное значение для обеспечения прав человека.* Как в Декларации независимости США, так и во Всеобщей декларации прав человека предполагается, что национальные государства через свои законы и политические решения выступают главными гарантами прав человека. Поэтому защита суверенитета всех наций, больших и малых, принципиально важна для защиты прав человека. Как и другие международно-правовые обязательства, международные обязательства Соединенных Штатов в области прав человека должны основываться на тех нормах, на которые Соединенные Штаты официально и недвусмысленно дали свое согласие. Уступка полномочий по определению этих обязательств в пользу международных органов, не имеющих конституционно легитимного согласия Соединенных Штатов, размывала бы американский суверенитет и подрывала бы демократическую подотчетность. Из этого следует, что те, кто

формируют политику в США, должны сопротивляться попыткам создания новых прав с помощью средств, действующих в обход демократических институтов и процедур, или не соответствующих договоренностям, на основе которых Соединенные Штаты заключали международные соглашения. Из этого также следует, что Соединенные Штаты должны уважать независимость и суверенитет национальных государств, с тем чтобы те могли принимать свои собственные моральные и политические решения, подтверждающие всеобщие права человека в пределах, установленных во Всеобщей декларации прав человека. В то же время необходимо признать, что свободолюбивые нации по праву используют весь спектр дипломатических инструментов для сдерживания национальных государств, которые злоупотребляют своим суверенитетом, уничтожая саму возможность осуществления прав человека своим народом.

12. Необходимо культивировать благодатную почву для прав человека. С течением времени идея прав человека продемонстрировала большую силу, до такой степени, что «права человека» стали выражением, наиболее часто используемым сегодня миллионами мужчин и женщин из всех стран и во всех культурах, чтобы выразить стремление к справедливости и освобождению от угнетения. Однако сторонникам прав человека необходимо помнить о двух важных соображениях: уважение к правам человека нужно прививать, а поощрение основных прав это всего лишь один из элементов в построении такого общества, которое способствует всестороннему процветанию человека. Права являются полезными инструментами для устранения несправедливости и улучшения условий жизни, но они не формируют волшебным образом уважение к свободе личности, демократии, человеческому достоинству и верховенству права, как и не формируют они такие качества, как ответственность, солидарность и терпимость, необходимые для сохранения гуманных и справедливых обществ.

Коллективные усилия, предпринимаемые с 1948 года с целью преобразования широких принципов ВДПЧ в обязательные для исполнения юридические обязательства с помощью системы договоров, принесли достойные похвалы результаты. Однако успех этих усилий зависит от нравственных и политических обязательств, которые лежат в их основе. Было бы печальной иронией, если бы идея прав человека, отражающая убежденность в том, что позитивные законы наций должны быть подотчетны более высоким принципам справедливости, оказалась бы сведена к тому, что

о ней, как уж сложилось, сказано в нынешних договорах и нынешними институтами. Дело в том, что права человека во внешней политике страны зачастую приобретают *большую* силу благодаря ясности ее нравственных целей и политической приверженности, а не формальности ее юридических обязательств. Декларации, конституции и договоры по правам человека – это, по выражению Мэдисона, «пергаментные барьеры», если отсутствуют постоянные усилия и решимость (не в последнюю очередь в предоставлении просвещения, которое заключает в себе и доносит основные идеи о свободе и человеческом достоинстве), направленные на то, чтобы сделать эти права реальностью.

Как сказала Элеонора Рузвельт по случаю десятой годовщины ВДПЧ:

«С чего, в конце концов, начинаются всеобщие права человека? С «малой родины» – мест, расположенных поблизости дома, – настолько близких и настолько небольших, что их невозможно увидеть ни на одной карте мира. Тем не менее, именно они составляют мир отдельной личности; микрорайон, где он живет; школа или колледж, где он учится; фабрика, ферма или офис, где он работает. Таковые те места, где каждый мужчина, каждая женщина и каждый ребенок стремятся к равной справедливости, равным возможностям, равному достоинству без какой бы то ни было дискриминации. Если эти права не имеют смысла там, в этом месте, то у них мало смысла где бы то ни было. Без согласованных действий граждан, направленных на то, чтобы поддерживать права у себя дома, мы тщетно будем искать прогресс в «большом» мире».

Опыт Соединенных Штатов учит, что защита прав человека – это бесконечная борьба, которая включает в себя осознание нацией своих собственных принципов и целей, пока она решает вопросы безопасности и вопросы благополучия политического сообщества, за что все несут общую ответственность. Поощрение основных прав человека является существенным шагом, но не более чем шагом, в смещении вероятностей в сторону улучшенных и более свободных обществ. Самая надежная защита свободы и достоинства человека проистекает из конституций свободных и демократических государств, подкрепленных толерантной культурой, в которой уважаются права человека. Как и в случае с самобытными традициями Соединенных Штатов в области прав человека, поддержание

международного проекта по правам человека потребует внимания к «малым
родинам», где укореняется, развивается и воспитывается дух свободы.

Подписано:

_____ Мэри Энн Глендон, председатель.

_____ Питер Берковиц, исполнительный секретарь

_____ Кеннет Андерсон

_____ Рассел Берман

_____ Паоло Кароцца

_____ Хамза Юсуф Хансон

_____ Дэвид Цзе-Чин Пэн

_____ Жаклин Риверс

_____ Меир Соловейчик

_____ Катрина Лантос Светт

_____ Кристофер Толлефсен