ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ **E**

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/8
23 June 2005

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите
прав человека
Пятьдесят седьмая сессия
Пункт 3 предварительной повестки дня

ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ, ЗАКОННОСТЬ И ДЕМОКРАТИЯ

Универсальное осуществление международных договоров по правам человека

Промежуточный доклад, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эммануэлем Деко, на которого возложена задача проведения подробного исследования по вопросу об универсальном осуществлении международных договоров по правам человека

GE.05-14606 (R) 210705 220705

Резюме

В своем решении 2004/123, принятом 21 апреля 2004 года, Комиссия по правам человека, "принимая к сведению резолюцию 2003/25 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека от 14 августа 2003 года, без голосования постановила одобрить решение Подкомиссии назначить г-на Эммануэля Деко специальным докладчиком с целью проведения подробного исследования об универсальном осуществлении международных договоров по правам человека на основе его рабочего документа (E/CN.4/Sub.2/2003/37), полученных замечаний и результатов обсуждений, проведенных в ходе пятьдесят пятой сессии Подкомиссии […]. Комиссия одобрила также обращенную Подкомиссией к Генеральному секретарю просьбу оказывать Специальному докладчику все необходимое содействие для выполнения им своего мандата, в частности в ходе его контактов с государствами".

В предварительном докладе, представленном в 2004 году (E/CN.4/Sub.2/2004/8), ставилась задача определить сферу исследования в теоретическом и практическом плане, прежде чем сформулировать рабочие гипотезы относительно двух крупных аспектов данной проблемы - универсальной ратификации, с одной стороны, и универсального осуществления - с другой. В своей резолюции 2004/26, принятой без голосования 12 августа 2004 года, Подкомиссия "выражает признательность Специальному докладчику г-ну Эммануэлю Деко за его предварительный доклад" (пункт 1) и "просит Генерального секретаря продолжать оказывать Специальному докладчику все необходимое содействие для выполнения им своего мандата, в частности в ходе его контактов с государствами, национальными учреждениями по поощрению и защите прав человека и международными правительственными и неправительственными организациями, с тем чтобы он имел возможность в надлежащее время направить им вопросник в целях подготовки своего промежуточного доклада" (пункт 2).

В промежуточном докладе, представляемом в этом году, содержится прежде всего краткий обзор положения дел, сделанный в целях обновления информации посредством ее дополнения статистическими приложениями. Однако по существу этот доклад посвящен вопросу об универсальной ратификации международных договоров о правах человека в развитие первого аспекта рабочих гипотез, упомянутых в предварительном докладе. Речь идет прежде всего о том, чтобы подвести итог инициативам, на ежегодной основе предпринимаемым в рамках Организации Объединенных Наций для поощрения универсального участия в договорах, а также найти примеры хорошей практики в этой области в деятельности других международных организаций, с тем чтобы предложить новые меры по наращиванию динамики универсальной ратификации.

Поскольку вопрос об универсальном осуществлении должен быть рассмотрен в рамках окончательного доклада, на данном этапе будут затронуты только вопросы методологии, в частности в связи с доработкой вопросника.

СОДЕРЖАНИЕ

Пункты

Введение ..... 1 - 4

I. ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ ..... 5 - 16

A. Прогресс ..... 8 - 10
B. Пробелы ..... 11 - 16

II. ДИНАМИКА УНИВЕРСАЛЬНОЙ РАТИФИКАЦИИ ..... 17 - 46

A. Итоги инициатив в рамках Организации Объединенных Наций ..... 17 - 33

1. Ежегодный призыв Генерального секретаря ..... 17 - 22
2. Роль Комиссии по правам человека ..... 23 - 33

a) Резолюции Комиссии по правам человека ..... 25 - 28
b) Рекомендации вспомогательных органов ..... 29 - 33

B. Хорошая практика в области универсального участия ..... 34 - 46

1. Модель Международной организации труда ..... 35 - 39
2. Необходимость новых добровольных усилий ..... 40 - 46

III. ПРОБЛЕМА УНИВЕРСАЛЬНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ..... 47 - 50

Введение

1. В своем решении 2004/123, принятом 21 апреля 2004 года, Комиссия по правам человека, "принимая к сведению резолюцию 2003/25 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека от 14 августа 2003 года, без голосования постановила одобрить решение Подкомиссии назначить г-на Эммануэля Деко специальным докладчиком с целью проведения подробного исследования по вопросу об универсальном осуществлении международных договоров по правам человека на основе его рабочего документа (E/CN.4/Sub.2/2003/37), полученных замечаний и результатов обсуждений, проведенных в ходе пятьдесят пятой сессии Подкомиссии […]. Комиссия одобрила также обращенную Подкомиссией к Генеральному секретарю просьбу оказывать Специальному докладчику все необходимое содействие для выполнения им своего мандата, в частности в ходе его контактов с государствами".

2. Первоначальной целью рабочего документа E/CN.4/Sub.2/2003/37 было уточнение "целей и условий обеспечения подлинной универсальности международных договоров по правам человека". Прения, которые привели к принятию резолюции 2003/25 Подкомиссии, полезно способствовали расширению сферы охвата исследования, о чем свидетельствует название, избранное для резолюции, в котором делается акцент не только на "подлинной универсальности", но и на "универсальном осуществлении" соответствующих договоров. Таким образом, исследование должно быть сосредоточено на двух неразрывно связанных аспектах, а именно на аспекте международных обязательств государств с точки зрения международного публичного права и на аспекте эффективного осуществления этих обязательств в законодательстве и на практике на внутреннем уровне. Следовательно, согласно его четко сформулированному мандату цель Специального докладчика состоит в том, чтобы преодолеть юридический дуализм и рассмотреть осуществление международных обязательств, отвлекаясь от чисто формальных аспектов права договоров и, говоря словами статьи 55 Устава Организации Объединенных Наций, уделяя пристальное внимание "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех".

3. В предварительном докладе, представленном в 2004 году (E/CN.4/Sub.2/2004/8), ставилась задача определить сферу исследования в теоретическом и практическом плане, прежде чем сформулировать рабочие гипотезы относительно двух крупных аспектов данной проблемы - универсальной ратификации, с одной стороны, и универсального осуществления - с другой. В своей резолюции 2004/26, принятой без голосования 12 августа 2004 года, Подкомиссия "выражает признательность Специальному докладчику г-ну Эммануэлю Деко за его предварительный доклад" (пункт 1) и "просит Генерального секретаря продолжать оказывать Специальному докладчику все необходимое содействие

для выполнения им своего мандата, в частности в ходе его контактов с государствами, национальными учреждениями по поощрению и защите прав человека и международными правительственными и неправительственными организациями, с тем чтобы он имел возможность в надлежащее время направить им вопросник в целях подготовки своего промежуточного доклада" (пункт 2).

4. В промежуточном докладе, представляемом в этом году, содержится прежде всего краткий обзор положения дел, сделанный в целях обновления информации, приведенной в предварительном докладе. Однако по существу этот доклад посвящен вопросу об универсальной ратификации международных договоров о правах человека в развитие первого аспекта рабочих гипотез, упомянутых в предварительном докладе. Поскольку вопрос об универсальном осуществлении должен быть рассмотрен в рамках окончательного доклада, на данном этапе будут затронуты только вопросы методологии.

I. ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ

5. В целом за истекший год количественные показатели, приведенные в 2004 году, не претерпели серьезных изменений[1]. Они свидетельствуют о неуклонной, но медленной эволюции без какой-либо обратной тенденции: в своем Замечании общего порядка № 26, принятом в 1997 году, Комитет по правам человека сделал упор на континуитете обязательств, принятых в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, однако без значительного ускорения, хотя все еще предстоит достигнуть цели, намеченные на Всемирной конференции по правам человека, а также в Декларации тысячелетия.

6. Кроме того, в качественном отношении в текущих дискуссиях о реформе Организации Объединенных Наций отводится мало места международному праву вообще и еще меньше - международному праву прав человека. В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам права человека упоминаются не в связи с действием норм, а лишь в связи с функционированием соответствующих органов, когда речь идет о Комиссии по правам человека[2]. Более того, предусматривается принятие ряда

---

[1] Voir les tableaux établis pour l'additif (E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1) au présent rapport. À compléter, pour une vue d'ensemble, par «Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, classification et état des ratifications au 1er janvier 2005», par Jean-Bernard Marie, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à paraître dans la *Revue universelle des droits de l'homme*.

[2] «Un monde plus sûr: notre affaire à tous», A/59/565, 2 décembre 2004.

договоров, в которых устанавливаются определенные приоритеты. Например: "самая отвратительная форма, которую принимает организованная преступность, - это торговля людьми […]. Государства-члены должны подписать и ратифицировать Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, а участники Протокола должны предпринять все необходимые шаги для его эффективного осуществления" (пункт 175). Кроме того, "все государства-члены должны подписать, ратифицировать и выполнять все договоры, касающиеся защиты гражданских лиц, такие, как Конвенция о геноциде, Женевские конвенции, Римский статут Международного уголовного суда и все конвенции по вопросу о беженцах" (пункт 233).

7. Но Группа высокого уровня нигде в докладе не уточняет ни характера этого "обязательства", ни места, которое этот императив занимает во всей системе прав человека. К тому же Генеральный секретарь в своем препроводительном письме не преминул напомнить, что "Всеобщая декларация прав человека остается одним из главнейших достижений Организации. Мы должны гордиться работой Организации Объединенных Наций по развитию международных норм и стандартов в области прав человека"[3]. Не следует ли из этого заключить, что универсальное участие в международных договорах считается лишь вопросом времени?

A. Прогресс

8. Со времени представления предыдущего доклада Либерия, Мавритания и Свазиленд одновременно ратифицировали три договора: Международный пакт о гражданских и политических правах (154 ратификации по состоянию на 1 июня 2005 года), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (151 ратификация), а также Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Мальдивские Острова и Сирийская Арабская Республика также ратифицировали Конвенцию против пыток (139 ратификаций). Коморские Острова ратифицировали Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (170 ратификаций). Кирибати, Микронезия, Свазиленд и Объединенные Арабские Эмираты ратифицировали Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин (180 ратификаций). Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была ратифицирована Ливийской Арабской Джамахирией, Тимором-Лешти, а также в 2005 году – Турцией, Чили, Алжиром и Сирийской Арабской Республикой (30 ратификаций).

---

[3] Ibid., par. 15. Voir aussi le rapport du Secrétaire général, «Dans une liberté plus grande», A/59/2005, 24 mars 2005, notamment par. 140 et suiv.

9. Римский статут Международного уголовного суда был ратифицирован Буркина-Фасо, Бурунди, Конго, Гайаной и Либерией, а также в 2005 году – Кенией и Доминиканской Республикой (99 ратификаций). Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него была ратифицирована Коморскими Островами (136 ратификаций). Маршалловы Острова ратифицировали четыре Женевские конвенции 1949 года (192 ратификации). Япония ратифицировала оба Дополнительных протокола 1977 года к Женевским конвенциям (соответственно 162 и 157 ратификаций) и сделала заявление в соответствии со статьей 90, которое было также сделано Буркина-Фасо и Республикой Кореей (68 заявлений).

10. Необходимо также отдельно указать на положение с подписанием договоров. В 2004 году Пакистан подписал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Особый случай, касающийся государств, подписавших тот или иной договор о правах человека уже длительное время назад, следовало было бы рассматривать с точки зрения Венской конвенции о праве международных договоров.

B. Пробелы

11. Хотя следует с удовлетворением отметить подписания и ратификации, которые свидетельствуют о значительной эволюции ряда государств, причем не наименее важных, приходится признать, что динамика Всемирной конференции по правам человека 1993 года пошла на спад. В этой связи все же можно отметить, что эволюция кривой охвата государств-участников основными договорами все-таки довольно существенна (см. таблицы в добавлении к настоящему докладу, документ E/CN.4/Sub.2/2005/8/Add.1).

12. Для удобства пользования представленные в них данные об изменениях будут сгруппированы вокруг договоров, в соответствии с которыми созданы наблюдательные органы, и которые иногда определяются как "базовые договоры" (core instruments) или "основные договоры" (basic instruments), но необходимо подчеркнуть ограничительный характер такой методологии как в теоретическом плане, поскольку иерархии различных договоров о правах человека не существует, так и в практическом плане, ибо конвенции, не предусматривающие создания наблюдательного механизма, как раз заслуживают наиболее бдительного отношения со стороны международного сообщества, так как в этом случае речь идет о так называемых "забытых конвенциях", о чем свидетельствует деятельность Рабочей группы по современным формам рабства в отношении давних договоров, имеющих большую важность для борьбы с торговлей людьми или рабством, а также недавних документов, например Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее 2000 года,

дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, или так называемого "Протокола Палермо".

13. Если ограничиться состоянием основных договоров, то можно констатировать, что ни один из двух Пактов, составляющих вместе со Всеобщей декларацией "Международный билль о правах человека", не подписали 28 государств. Их принадлежность к географическим регионам и весомость с точки зрения численности населения распределяются весьма неравноценно:

a) Группа африканских государств: Коморские острова;

b) Группа азиатских государств: Индонезия, Мьянма, Малайзия, Саудовская Аравия, Папуа-Новая Гвинея, Оман, Объединенные Арабские Эмираты, Бутан, Фиджи, Катар, Бахрейн, Бруней-Даруссалам, Мальдивские острова, Острова Кука, Палау, Вануату, Самоа, Микронезия, Тонга, Кирибати, Маршалловы острова, Тувалу;

c) Группа латиноамериканских государств: Куба, Багамские острова, Сент-Люсия, Антигуа и Барбуда, Сент-Китс и Невис.

14. За неимением перечня, который следовало бы вести систематическим образом, включая в него все государства-члены и все соответствующие договоры, за образец был взят список из 15 стран, заседавших в Совете Безопасности в 2005 году, по которому составлены две сводные таблицы с указанием дат ратификации - или присоединения, правопреемства и т.п. - (Р) и подписания (П) ряда договоров. По таблице 1 можно судить о степени участия в семи основных договорах. В таблице 2 сведены данные, касающиеся Женевских конвенций 1949 года и двух Дополнительных протоколов к ним 1977 года, а также Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года и Римского статута Международного уголовного суда 1998 года.

Таблица 1. Основные обязательства государств - членов Совета Безопасности в области прав человека (2005 год)

	МПГПП	МПЭСКП	МКЛРД	КЛДЖ	КПП	КПР	МКЗТМ
Алжир	Р 1989	Р 1989	Р 1972	Р 1996	Р 1989	Р 1993	Р 2005
Аргентина	Р 1986	Р 1986	Р 1968	Р 1985	Р 1986	Р 1990	П 2004
Бенин	Р 1992	Р 1992	Р 2001	Р 1992	Р 1992	Р 1990	Третье государство
Бразилия	Р 1992	Р 1992	Р 1968	Р 1984	Р 1989	Р 1990	Третье государство
Китай	П 1998	Р 2001	Р 1981	Р 1980	Р 1988	Р 1992	Третье государство
Дания	Р 1972	Р 1972	Р 1971	Р 1983	Р 1987	Р 1991	Третье государство
Соединенные Штаты Америки	Р 1992	П 1977	Р1994	П 1980	Р 1994	П 1995	Третье государство
Российская Федерация	Р 1973	Р 1973	Р 1969	Р 1981	Р 1987	Р 1990	Третье государство
Франция	Р 1980	Р 1980	Р 1971	Р 1983	Р 1986	Р 1990	Третье государство
Греция	Р 1997	Р 1985	Р 1970	Р 1983	Р 1988	Р 1993	Третье государство
Япония	Р 1979	Р 1979	Р 1995	Р 1985	Р 1999	Р 1994	Третье государство
Филиппины	Р 1986	Р 1974	Р 1967	Р 1981	Р 1986	Р 1990	Р 1995
Объединенная Республика Танзания	Р 1976	Р 1976	Р 1972	Р 1985	Третье государство	Р 1991	Третье государство
Румыния	Р 1974	Р 1974	Р 1970	Р 1982	Р 1990	Р 1990	Третье государство
Соединенное Королевство	Р 1976	Р 1976	Р 1969	Р 1986	Р 1988	Р 1991	Третье государство

МПГПП: Международный пакт о гражданских и политических правах

МПЭСКП: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

МКЛРД: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

КЛДЖ: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

КПП: Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

КПР: Конвенция о правах ребенка

МКЗТМ: Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

Таблица 2. Основные обязательства государств - членов Совета Безопасности в области гуманитарного права и уголовного права (2005 год)

	Женевские конвенции 1949 года	Протокол I	Протокол II	Геноцид	МУС
Алжир	Р 1960	Р 1989	Р 1989	Р 1963	П 2000
Аргентина	Р 1956	Р 1986	Р 1986	Р 1956	Р 2001
Бенин	Р 1961	Р 1986	Р 1986	Третье государство	Р 2002
Бразилия	Р 1957	Р 1992	Р 1992	Р 1952	Р 2002
Китай	Р 1956	Р 1983	Р 1983	Р 1983	Третье государство
Дания	Р 1951	Р 1982	Р 1982	Р 1951	Р 2001
Соединенные Штаты Америки	Р 1955	Третье государство	Третье государство	Р 1988	Третье государство
Российская Федерация	Р 1954	Р 1989	Р 1989	Р 1954	П 2000
Франция	Р 1951	Р 2001	Р 1984	Р 1950	Р 2000
Греция	Р 1956	Р 1989	Р 1993	Р 1954	Р 2002
Япония	Р 1953	Р 2004	Р 2004	Третье государство	Третье государство
Филиппины	Р 1952	Третье государство	Р 1986	Р 1950	П 2000
Объединенная Республика Танзания	Р 1962	Р 1983	Р 1983	Р 1984	Р 2002
Румыния	Р 1954	Р 1990	Р 1990	Р 1950	Р 2002
Соединенное Королевство	Р 1957	Р 1998	Р 1998	Р 1970	Р 2001

15. Такие объективные данные могут оказаться полезными при определении условий для членства в том или ином органе для государств - членов Комиссии по правам человека - или будущего Совета по правам человека - и даже критериев отбора новых постоянных членов Совета Безопасности. Можно было бы продолжить анализ с помощью другой выборки, произведя оценку различий в статусе 20 наиболее населенных государств в

отношении семи основных договоров, и в этом случае перечень также может быть дополнен с помощью таблиц, содержащихся в добавлении к настоящему докладу:

a) Мексика, Филиппины, Египет и Турция ратифицировали все семь договоров;

b) Бангладеш ратифицировал шесть договоров и подписал седьмой договор (Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей); Бразилия, Япония, Нигерия, Российская Федерация, Германия, Эфиопия и Франция ратифицировали шесть договоров;

c) Китай ратифицировал пять договоров и подписал Международный пакт о гражданских и политических правах, Индия ратифицировала пять договоров и подписала Конвенцию против пыток, а Вьетнам и Таиланд ратифицировали пять договоров;

d) Индонезия и Исламская Республика Иран ратифицировали четыре договора;

e) Соединенные Штаты ратифицировали три договора и подписали три договора (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о правах ребенка), Пакистан ратифицировал три договора и подписал один договор (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах).

16. Для того чтобы эти данные были полными, следовало бы также рассмотреть вопрос об оговорках и заявлениях о толковании, который уже обсуждался на Подкомиссии после исследований г-жи Франсуазы Хэмпсон. На данном этапе исследования мы оставляем в стороне этот сложный вопрос, однако в свое время потребуется продолжить начатое обсуждение в свете нового доклада Специального докладчика Комиссии международного права (КМП), который в 2005 году затронул вопросы существа, касающиеся действительности оговорок, противоречащих объекту и цели договоров[4]. С точки зрения процедуры Специальный докладчик КМП г-н Аллен Пелле уже ввел интересное понятие "диалога по оговоркам", направленного на то, чтобы изменить статус-кво и побудить то или иное государство к пересмотру целесообразности оговорки[5]. Однако дело обстоит совершенно иначе, когда речь заходит о правомерности той или иной оговорки в отношении самого договора или общего международного права. Следовало бы учитывать эти последние изменения в рамках нормоустанавливающей работы Комиссии по правам человека, в частности посредством систематического включения в разрабатываемые

---

[4] A/CN.4/558/Add.1.

[5] Voir A/CN.4/535/Add.1.

договоры клаузулы об оговорках, в которой устанавливались бы жесткие критерии действительности оговорки и закреплялись бы полномочия наблюдательного органа вступать в такой "диалог по оговоркам" и выражать суждения о действительности оговорок, сделанных государством-участником.

II. ДИНАМИКА УНИВЕРСАЛЬНОЙ РАТИФИКАЦИИ

A. Итоги инициатив в рамках Организации Объединенных Наций

1. Ежегодный призыв Генерального секретаря

17. Начиная со Всемирной конференции по правам человека 1993 года и Саммита Тысячелетия Генеральный секретарь проводит в этой области целенаправленную политику. Празднование шестидесятой годовщины Организации Объединенных Наций является еще одним поводом для активизации усилий, направленных на то, чтобы довести до сведения международного сообщества важность этой принципиальной проблемы. В 2005 году для ежегодного призыва к ратификации, публикуемого под названием "*Многосторонние договорные рамки: приглашение ко всеобщему участию*", избрана тема "*Реагирование на глобальные вызовы*". В своем препроводительном письме от 14 марта 2005 года Генеральный секретарь упоминает о Саммите, состоявшемся 14 сентября 2005 года, который "предоставил государствам конкретную возможность продемонстрировать свою непоколебимую приверженность центральной роли верховенства права в международных отношениях, приняв участие в ежегодно организуемой ООН церемонии подписания договоров". Он уточняет, что "в соответствии с духом доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам в этом году на церемонии подписания договоров будет сделан упор на договорах, охватывающих широкий спектр взаимосвязанных проблем, в частности терроризм, коррупцию, организованную преступность, права человека, охрану окружающей среды и разоружение". Он напоминает также, что эти "договоры свидетельствуют об усилиях, вот уже 60 лет прилагаемых международным сообществом для создания многосторонних рамок договорных норм, направленных не только на регулирование отношений между государствами, но и на укрепление правового поля, в котором живут отдельные лица и в котором действуют предприятия"[6].

18. Хотя нельзя не испытывать удовлетворения по поводу того, что права человека вписываются в этот глобальный подход, приходится констатировать, что среди других приоритетов, также имеющих важное значение для Организации Объединенных Наций,

---

[6] *Traités multilatéraux: pour une participation universelle - Thème 2005: Faire face aux défis mondiaux*, Nations Unies, p. vii et suiv. (voir aussi http://untreaty.un.org).

они занимают довольно маргинальное место. Безусловно, выбор всеохватывающих тем из года в год привносит в это мероприятие определенную обыденность. Достаточно лишь напомнить темы предыдущих лет: "Права женщин и детей" в 2001 году, "Устойчивое развитие" в 2002 году, "Борьба с организованной преступностью и терроризмом" в 2003 году и "Договоры о защите гражданского населения" в 2004 году. Разумеется, в той или иной степени упоминаются права человека, но под иным названием и в ином свете. Кроме того, договоры о правах человека представляются не в блоке, не как единое целое, а как некий примерный набор в существующем ассортименте.

19. В публикации 2005 года приводится "Основной перечень международных договоров", соответствующий теме года, с указанием состояния 32 договоров. В перечне, который начинается с девяти договоров под рубрикой "Права человека", отдельно представлены оба договора, касающиеся статуса беженцев (рубрика "Беженцы"), затем идет рубрика "Вопросы уголовного правосудия", которая, как это ни странно, выделена из рубрики "Организованная преступность и коррупция". Кроме того, Конвенция 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него фигурирует в рубрике, озаглавленной "Права человека", тогда как Римский статут включен в рубрику "Вопросы уголовного правосудия". Однако больше всего поражает подборка, включенная в тематику "Права человека": перечень начинается с обоих Пактов и Факультативного протокола 1966 года, но не включает второй Протокол, направленный на отмену смертной казни. Помимо этого, в нем не нашлось места для договоров, пользующихся определенным успехом - Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, однако он содержит Конвенцию против пыток 1984 года и Протокол к ней 2002 года, оба Протокола к Конвенции о правах ребенка и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, тогда как Конвенция 1989 года не упомянута вообще, будто она где-то затерялась[7].

20. Информация о состоянии отобранных договоров также заслуживает определенного анализа, поскольку составители смешивают точные сведения, представленные Управлением по правовым вопросам, и оценочные суждения. Например, в публикации говорится о том, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных

---

[7] Il est bien sûr précisé que les États peuvent signer ou ratifier à cette occasion tout autre instrument parmi les 500 traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire (voir *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général: état au 31 décembre 2004*, ST/LEG/SER.E/23). La liste traités figurant sous la rubrique "Droits de l'homme" comporte 14 entrées, mais les protocoles à certaines conventions figurent sous la rubrique principale, ce qui fait 18 instruments. Il faudrait y ajouter certains instruments relatifs à la traite des êtres humains et aux questions pénales.

правах "является наиболее важным из международных договоров, применяемых в деле защиты прав человека". Что касается Международного пакта о гражданских и политических правах, то он "знаменует собой важный этап в деятельности международного сообщества по поощрению прав человека". Эта скромная формулировка, в которой упоминается лишь поощрение, более чем компенсируется описанием роли Комитета по правам человека: Окончательные решения Комитета, которые являются своего рода постановлениями, называются "соображения"[8].

21. В предисловии к вышеупомянутому изданию Генеральный секретарь напомнил о том, что "универсальное участие в этих договорах способствовало бы продолжению развития, укреплению безопасности и прав человека", сделав упор на "все договоры о защите гражданских лиц, которые являются основными жертвами несоблюдения международных правовых норм, включенных в эти договоры". Говоря по существу, он уточнил, что "государства, лица, организации и частные предприятия, опираясь на эти нормы, повседневно занимаются неисчислимыми видами деятельности. Вместе с тем в некоторых чрезвычайно важных областях мы сталкиваемся с избирательным или неполным осуществлением, а подчас даже с отсутствием осуществления"[9].

22. За неимением точной оценки результатов, которая была бы доступна для общественности[10], остается обратиться к Ежегодному докладу Генерального секретаря о деятельности Организации, в котором уже на протяжении ряда лет содержится глава, озаглавленная "Международный правопорядок и права человека". В своем докладе за 2004 год Генеральный секретарь стремится быть оптимистом: "Отрадно отметить, что число государств, ратифицировавших международные договоры по правам человека, продолжает расти, приближая нас к достижению одной из целей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Я хотел бы особо упомянуть Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей […], и надеюсь, что государства - члены Организации Объединенных Наций приложат все возможные усилия для того, чтобы присоединиться к этому важному документу или ратифицировать его, равно как и все другие основополагающие международные договоры по правам

---

[8] *Traités multilatéraux: pour une participation universelle* (voir *supra* note 6), p. 3, 7 et 11.

[9] Ibid., p. xiii.

[10] Il faut déplore l'accès restreint à la banque de données de la Section des traités, à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, comme l'avait fait avec vigueur la Sous-Commission dans sa résolution 2003/31, sect. B.

человека"[11]. В отличие от предыдущего года в этом докладе не приводятся цифровые данные[12].

2. Роль Комиссии по правам человека

23. Поскольку мандат Генерального секретаря как депозитария по определению является очень широким, можно было ожидать от Комиссии по правам человека более целенаправленного подхода. Из года в год Комиссия принимает идентичные резолюции без учета общей перспективы и без четких приоритетов. Кроме того, в различных технических документах, представляемых Комиссии, неизменно обнаруживается нечеткое описание мобилизуемых средств и отсутствие конкретной оценки полученных результатов, помимо статистических данных.

24. Разумеется, повестка дня Комиссии традиционно включает пункт 17 a) "Состояние Международных пактов о правах человека", но доклад, ежегодно запрашиваемый от Генерального секретаря, сводится к чисто технической записке секретариата (E/CN.4/2005/95), тогда как авторы аннотации к предварительной повестке дня ограничиваются отсылкой читателя к вебсайтам Договорной секции и Управления Верховного комиссара (E/CN.4/2005/1/Add.1, пункт 244). В пункте 11 "Гражданские и политические права" содержится подпункт a), касающийся пыток. И в этом случае к Генеральному секретарю обращена просьба представлять "ежегодный доклад", который также обретает форму краткой записки (E/CN.4/2005/53). В связи с пунктом 6, посвященным проблеме расизма, отсутствует конкретное упоминание Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которое содержится в общей резолюции, принятой по итогам Конференции в Дурбане, в то время как в отношении пункта 13 "Права ребенка" упомянут "доклад о правах ребенка, содержащий информацию о состоянии Конвенции о правах ребенка", представляемый Генеральным секретарем (E/CN.4/2005/74). Кроме того, по пункту 14 a) о трудящихся-мигрантах предусматривается "доклад о состоянии Конвенции и усилиях, предпринятых секретариатом в целях пропаганды Конвенции и защиты прав трудящихся-мигрантов". Наконец, в связи с рассмотрением пункта 18 a) предполагается ежегодно приглашать председателей семи договорных комитетов (решение 2005/101). В порядке своеобразного ритуала Комиссия в своих резолюциях от сессии к сессии ограничивается тем, что запрашивает одинаковые "доклады" о состоянии договоров, но не извлекает из них ни малейших элементов для дискуссии и не пытается выработать на их основе общую концепцию.

---

[11] A/59/1, par. 199.

[12] A/58/1, par. 169. Voir rapport préliminaire E/CN.4/Sub.2/2004/8, par. 17.

a) Резолюции Комиссии по правам человека

25. В самих формулировках резолюций Комиссии отмечаются некоторые колебания, о чем свидетельствует резолюция 2004/69 о состоянии Международных пактов о правах человека, принятая без голосования после внесения в нее поправок, ослабляющих ее действие (см. E/CN.4/Sub.2/2004/8, пункт 21). Если резолюция о состоянии Пактов принимается раз в два года, то резолюция по вопросу об эффективном осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав принимается ежегодно. В резолюции 2005/22 Комиссия "напоминает о вступлении в силу Факультативных протоколов к Конвенции о правах ребенка […], Конвенции 1999 года о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (№ 182) Международной организации труда и Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и призывает все государства рассмотреть вопрос о подписании и ратификации этих документов, а государства-участники - выполнять их в полном объеме" (пункт 2); "призывает все государства: […] рассмотреть возможность подписания и ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а государства-участники - осуществлять положения этого Пакта" (пункт 10); "призывает государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: […] снять оговорки, не совместимые с предметом и целью Пакта, и рассмотреть возможность пересмотра других оговорок с целью их снятия" (пункт 11).

26. В более энергичных выражениях составлена резолюция 2005/39, в которой Комиссия "настоятельно призывает все государства *в первоочередном порядке* [курсив добавлен] присоединиться к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания" и "предлагает всем государствам, ратифицирующим Конвенцию или присоединяющимся к ней, а также тем государствам-участникам, которые еще не сделали этого, сделать заявления, предусмотренные в статьях 21 и 22 Конвенции […]". Кроме того, Комиссия в этой резолюции "призывает все государства обеспечивать, чтобы никакая оговорка не противоречила объекту и цели Конвенции, и предлагает государствам-участникам рассмотреть вопрос об ограничении сферы охвата любых оговорок, представляемых ими к Конвенции, формулировать любые оговорки как можно более точно и узко, а также регулярно пересматривать любые представленные к положениям Конвенции оговорки на предмет их снятия". В резолюции 2005/64 Комиссия проявляет еще большую настойчивость, подтверждая отчасти тщетно, призыв Конференции в Дурбане "к достижению всеобщей ратификации Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации к 2005 году и к тому, чтобы все государства рассмотрели вопрос о том, чтобы сделать заявление,

предусмотренное статьей 14 Конвенции, и выражает глубокую обеспокоенность тем, что при 170 ратификациях и только 45 заявлениях срок всеобщей ратификации, утвержденный на Конференции, к сожалению, не соблюдается". Такую же цель преследует резолюция 2005/41, в которой Комиссия "подтверждает решимость ускорить процесс достижения всеобщей ратификации Конвенции [о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин] и настоятельно призывает все государства, которые еще не ратифицировали Конвенцию или не присоединились к ней, *в первоочередном порядке* рассмотреть вопрос о том, чтобы сделать это".

27. Комиссия по правам человека умеет также проявлять настойчивость по отношению к отдельным государствам. Об этом свидетельствует резолюция 2005/10, в которой Комиссия призывает Мьянму "рассмотреть *в первоочередном порядке* вопрос о присоединении ко всем соответствующим договорам в области международного права прав человека и международного гуманитарного права". Кроме того, в случае Корейской Народно-Демократической Республики от властей ожидается принятие мер в целях "ратификации договоров по правам человека, участником которых Корейская Народно-Демократическая Республика еще не является, в частности Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации […]" и "рассмотрения *в качестве первоочередной задачи* вопроса о вступлении в Международную организацию труда и присоединении к Конвенции о принудительном или обязательном труде 1930 года (№ 29) и Конвенции о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 года (№ 182)" (резолюция 2005/11). Что касается Сомали, то этой стране было конкретно предложено ратифицировать Конвенцию о правах ребенка (резолюция 2005/83). В других ситуациях Комиссия предпочитает применять преимущественно позитивный подход, принимая к сведению сделанные ратификации, как в случае Бурунди (резолюция 2005/75), или же настоятельно призывает эффективно выполнять свои обязательства, как в случае Демократической Республики Конго (резолюция 2005/85).

28. Следовало бы рассмотреть прямые ссылки Комиссии по правам человека как на договоры универсального характера, так и, в более редких случаях, на региональные договоры, например Африканскую хартию прав и благосостояния ребенка (резолюция 2005/43)[13]. Так, в резолюциях, принятых на шестьдесят первой сессии,

---

[13] Même en laissant de côté les nombreuses mentions figurant dans le préambule d'une résolution, il est parfois difficile de distinguer ce qui concerne l'interprétation ou l'application d'une convention de ce qui vise la ratification universelle proprement dite.

упоминались следующие договоры, которые более или менее настоятельно рекомендовалось ратифицировать:

- Гаагская конвенция IV от 1907 года: резолюция 2005/46;

- Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года: резолюция 2005/62;

- Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года: резолюции 2005/38, 2005/44, 2005/46, 2005/48;

- Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года: резолюция 2005/47;

- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: резолюция 2005/25;

- Международный пакт о гражданских и политических правах: резолюция 2005/34;

- Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах: резолюция 2005/59;

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: резолюции 2005/25 и 2005/41;

- Конвенция МОТ о минимальном возрасте для приема на работу 1973 года (№ 138): резолюция 2005/44;

- Конвенция МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169): резолюция 2005/51;

- Конвенция МОТ о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 года (№ 182): резолюции 2005/22, 2005/44;

- Конвенция о правах ребенка и два Факультативных протокола к ней: резолюции 2005/22, 2005/43, 2005/44;

- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: резолюции 2005/47, 2005/64;

- Римский статут Международного уголовного суда 1998 года: резолюции 2005/34, 2005/41, 2005/81;

- Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: резолюции 2005/47, 2005/68;

- два Дополнительных протокола к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности - Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху: резолюция 2005/47; и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее: резолюции 2005/44, 2005/47;

- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: резолюция 2005/68.

b) Рекомендации вспомогательных органов

29. Деятельность Комиссии по правам человека была бы более систематической, если бы при ее проведении в полной мере учитывались рекомендации специальных докладчиков по поводу ратификации. Так, многие докладчики представляют некоторым странам конкретные рекомендации по поводу ратификации, в частности после поездок на места. В этой связи можно сожалеть, что компиляция "выводов и рекомендаций специальных процедур" (E/CN.4/2005/108), представленная Генеральным секретарем в рамках пункта 18 повестки дня об "эффективном функционировании механизмов в области прав человека" в соответствии с резолюцией 2004/76, недостаточно известна и мало используется. Но даже при наличии такого инструмента выработке общей концепции мешают технические ограничения, поскольку "с учетом правил Организации Объединенных Наций в отношении переиздания материалов, уже опубликованных для общего распространения, было принято решение подготовить в приложении к настоящему докладу подборку ссылок на содержащие выводы и рекомендации соответствующие главы ежегодных докладов, представленных специальными процедурами на шестьдесят первой сессии Комиссии по правам человека" (пункт 4). Вместе с тем для структуры анализа, применяемого в отношении всех государств, характерны многочисленные повторы, вступающие в противоречие со столь настоятельно провозглашаемым

принципом экономии! Невзирая на такое отсутствие связности и внятности, упомянутый документ объемом более 200 страниц по-прежнему чрезвычайно полезен.

30. В некоторых случаях в рекомендациях упоминается много договоров, когда речь идет о государствах, ратифицировавших незначительное число договоров о правах человека. Так, Специальный докладчик Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников рекомендует Анголе ратифицировать Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию против пыток, Конвенцию МОТ № 182 и Римский статут, а также представить свои доклады в соответствии с обоими Пактами[14]. Личный представитель Верховного комиссара по вопросу о положении в области прав человека на Кубе рекомендует этой стране присоединиться "к Международному пакту о гражданских и политических правах, а также к его двум Факультативным протоколам и к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах"[15]. По мнению Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме, "первоочередное внимание следует также уделить ратификации основополагающих договоров о правах человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативные протоколы, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также Факультативные протоколы к Конвенции о правах ребенка"[16]. Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Судане представляет mutatis mutandis такой же список, добавив к нему Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Римский статут Международного уголовного суда[17].

31. В других ситуациях эксперты настоятельно предлагают осуществлять уже взятые на себя обязательства. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже уточняет, что "правительство должно обеспечить выполнение Камбоджей своих обязательств по международным договорам о правах человека, участником которых она является, и выполнить рекомендации, сформулированные договорными органами". Он добавляет, что Кабмодже необходимо ратифицировать первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, подписанный ею 27 сентября 2004 года, и стать

---

[14] E/CN.4/2005/101/Add.2, par. 104.
[15] E/CN.4/2005/33, par. 36.
[16] E/CN.4/2005/36, par. 63.
[17] E/CN.4/2005/11, par. 72.

государством - участником Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, а также Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции[18]. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике уточняет, что это государство должно "придерживаться международных норм в области прав человека, включая четыре договора о правах человека, участником которых оно является, следовать рекомендациям созданных в соответствии с этими договорами органов по наблюдению за осуществлением, а также присоединиться к другим соответствующим договорам и выполнять их"[19].

32. Иногда предметом рекомендации становится только один договор. Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов предложил Исламской Республике Иран и Италии, после своего посещения, ратифицировать Конвенцию, посвященную этой проблеме[20]. Обращаясь к Кот-д'Ивуару, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение "поддерживает рекомендации, в частности сформулированные в докладе Верховного комиссара Совету Безопасности (S/2003/90), о том, чтобы правительство в безотлагательном порядке рассмотрело возможность ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей"[21]. Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации и связанной с ними нетерпимости предложил Кот-д'Ивуару уделить "весьма приоритетное внимание" ратификации этого договора[22]. Специальный докладчик о положении в области прав человека в Беларуси рекомендует этому государству ратифицировать второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах[23].

33. Еще реже рекомендация носит позитивный характер. Так, Рабочая группа по произвольным задержаниям, которая совершила поездку в Китай, "*выражает свое глубокое удовлетворение в связи с тем, что Китай подписал Международный пакт о гражданских и политических правах и что ведется подготовка к ратификации Пакта. Рабочая группа убеждена, что благодаря предстоящей ратификации требования международного права, касающиеся лишения свободы, найдут в китайской правовой*

---

[18] E/CN.4/2005/116, par. 103 et suiv.
[19] E/CN.4/2005/34, par. 68 a).
[20] E/CN.4/2005/85/Add.2, par. 68 et Add.3, par. 95.
[21] E/CN.4/2005/64/Add.2, par. 72.
[22] E/CN.4/2005/18/Add.3, par. 66.
[23] E/CN.4/2005/35, par. 84.

системе более полное отражение"[24]. Специальный докладчик по вопросу о праве на здоровье отмечает, что Мозамбик, который уже взял на себя целый ряд международных обязательств в области охраны здоровья, не ратифицировал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, и просит как можно скорее сделать это[25]. После своей поездки в Казахстан Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов "*приветствует меры, принятые Казахстаном после 1991 года по присоединению к ряду международно-правовых актов в области прав человека, особенно подписание Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и настойчиво рекомендует властям обеспечить их незамедлительную ратификацию без каких-либо оговорок, а также присоединение к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах (…). Он настоятельно рекомендует властям рассмотреть возможность принятия аналогичных мер в отношении второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни. Кроме того, он настоятельно рекомендует им рассмотреть возможность принятия аналогичных мер в отношении Факультативного протокола к Конвенции против пыток"*[26].

B. Хорошая практика в области универсального участия

34. Можно лишь сожалеть о том, что, невзирая на многие вышеперечисленные усилия, направленные на оживление динамики принятой в Вене Программы действий, это начатое в 1993 году движение из-за отсутствия коллективной воли со стороны соответствующих государств подвергается фрагментации и утрачивает свою силу. Сейчас, когда проходят прения о реформе Организации Объединенных Наций, в частности в отношении деятельности в области прав человека - о создании Совета по правам человека и укреплении роли Управления Верховного комиссара, уместно напомнить, что "Всемирная конференция по правам человека настоятельно рекомендует предпринять согласованные усилия в целях поощрения и облегчения ратификации международных договоров и протоколов о правах человека, принятых в рамках системы Организации Объединенных Наций, присоединения к ним или участия в них в порядке правопреемства, с целью обеспечения их универсального признания. Генеральному секретарю, в консультации с договорными органами, следует рассмотреть возможность установления диалога с государствами, не присоединившимися к этим договорам о правах человека, в целях

---

[24] E/CN.4/2005/6/Add.4, par. 67.
[25] E/CN.4/2005/51/Add.2, par. 9.
[26] E/CN.4/2005/60/Add.2, par. 73.

выявления препятствий и поиска путей их преодоления"[27]. Для активизации этой динамики на международном уровне необходим поиск примеров хорошей практики.

1. Модель Международной организации труда

35. Наиболее убедительный пример демонстрирует МОТ, которая публикует в ежегодном докладе, составляемом для Международной конференции труда, "перечни ратификаций в разбивке по конвенциям и странам"[28]. Хотя в рамках этого системного подхода учтены 7 087 ратификаций, независимо от степени важности каждой из 185 охватываемых конвенций, цифровые данные о "страновых профилях" отличаются простотой и позволяют бегло оценить участие государств. В этой связи особенно примечательны различия между странами: для Франции вступили в силу 97 конвенций, для Италии - 92, для Германии - 68, для Соединенного Королевства - 66, для России - 51, для Японии - 39, для Канады - 28, для Китая - 20 и для Соединенных Штатов - 12 конвенций.

36. Кроме того, в национальной таблице производится учет трех категорий полезных данных: о требуемых докладах об осуществлении конвенций, о комментариях, представленных Комитетом экспертов в 2003 году, и об осуществлении обязательства по "представлению компетентным национальным властям документов, принятых Конференцией". В этой связи отмечается, что Франция не выполнила этого процедурного обязательства, предусмотренного статьей 19 Устава МОТ относительно препровождения парламенту новых международных конвенций, принятых за последние шесть лет, кроме 1999 года - даты принятия Конвенции № 182 о запрещении наихудших форм детского труда, тогда как Италия, Соединенные Штаты и Соединенное Королевство скрупулезно выполняют это обязательство.

37. В докладе Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций подчеркивается большой интерес к этой процедуре: "В ходе дискуссий в Комитете Конференции указывалось, что обязательство направлять принятые Организацией акты компетентным органам усиливает взаимосвязь между МОТ и национальными органами власти, стимулирует процесс ратификации конвенций и расширяет трехсторонний диалог на национальном уровне. Члены групп работников и работодателей Комитета Конференции особо подчеркивали, что направление актов национальным парламентам,

---

[27] Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23, chap. II, par. 4.

[28] *Application des normes internationales du travail, 2004 (II), Document d'information sur les ratifications et les activités normatives, au 31 décembre 2003,* 92e Conférence internationale du Travail, 2004.

предусмотренное статьей 19 Устава Организации, в демократических государствах должно быть само собой разумеющимся фактом". В нем уточняется, что "полученная таким образом информация обеспечивает то, что эти акты получают широкий резонанс в обществе, в чем и заключается основной смысл обязательства направлять акты компетентному органу"[29]. Кроме того, согласно той же статьи 19 государства-члены несут обязательство в отношении "периодического представления … докладов о мерах, принятых по реализации положений нератифицированных конвенций и рекомендаций". Эти доклады относительно документов, определяемых Административным советом, служат основой, на которой проводится "общий обзор, позволяющий Комитету экспертов анализировать применение норм МОТ, как ратифицированных, так и нератифицированных государствами, касающихся какой-либо конкретной сферы".

38. Относительно более конкретной информации по "вопросам, касающимся прав человека", в докладе за 2004 год напоминается "что на сессии Административного совета в марте-апреле 1995 года было принято решение о сборе информации, касающейся состояния ратификации Конвенций МОТ об основополагающих правах человека (Конвенции 29 и 105, 87 и 98, 100 и 111, 138 и 182, причем последняя была включена в этот список после ее принятия в 1999 году). На последующих сессиях рассматривались доклады, содержащие ответы государств-членов на письмо Генерального директора с призывом к их всеобщей ратификации. Административный совет рассмотрел также доклады о помощи, которую МБТ оказывает государствам-членам в целях ратификации и применения этих актов"[30]. Полученные цифровые данные свидетельствуют об успехе этой инициативы в пользу восьми упомянутых "основополагающих конвенций".

39. Можно было бы не только привести множество примеров такой деятельности в различных международных и региональных организациях, но и принять во внимание действия неправительственных организаций (НПО), и даже, в более широком смысле, международное общественное мнение. Так, можно было бы упомянуть о том, что Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, публикуя ежегодные сводные данные относительно смертной казни, обращает внимание на государства, которые не ратифицировали договоры, предусматривающие отмену смертной казни, или недавнее создание систематизированной таблицы, которая содержит сведения о том, являются ли те или иные государства участниками конвенций против терроризма. Совет Европы составляет подобные списки, весьма красноречиво свидетельствующие о том,

---

[29] *Application des normes internationales du travail, 2004 (I), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations,* 92e Conférence internationale du Travail, 2004, p. 23.

[30] Ibid., p. 27.

принимаются ли государствами факультативные положения таких актов, как, например, Европейская социальная хартия. Он практикует организацию "круглых столов", на которых эксперты подробно излагают намерения государств в отношении подписания и ратификации нормативных актов по заранее определенному графику, а общее управление по правовым вопросам регулярно организует в столицах семинары в целях ознакомления различных заинтересованных министерств с основными европейскими договорами. Международная организация франкоязычных стран создала "наблюдательный орган по вопросам прав человека и демократии", на вебсайте которого производится оценка выполнения франкоязычными странами обязательств по международным договорам о правах человека, помещаются доклады, сообщения и заключительные замечания.

2. Необходимость новых добровольных усилий

40. Поскольку реальный итог деятельности в этом направлении подвести не удалось вследствие непроведения саммита " Вена + 10", сохраняется необходимость в новых добровольных усилиях. Это предполагает переход от усилий по обеспечению транспарентности к стремлению обеспечить последовательность. Для этого необходимо объединение усилий и инициатив, до сих пор остающихся разрозненными, в духе скоординированного сотрудничества между всеми сторонами, а также постоянные усилия в области наблюдения и оценки. Незнание положения в той или иной стране, обусловленное разобщенностью информации, а также отсутствие специального рассмотрения конкретных случаев слишком часто поощряет недобросовестность. Наличие общей концепции является необходимым предварительным условием подлинной подотчетности (*accountability*) государств в отношении международных обязательств в области прав человека.

41. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека призвано в полном объеме играть свою роль в этой области даже при отсутствии таких нормативных рамок, как статья 19 Устава МОТ. Отныне согласно формулировке, вновь приведенной в резолюции 2004/69, Комиссия по правам человека "предлагает Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека активизировать систематические усилия, направленные на то, чтобы побудить государства стать участниками Международных пактов о правах человека, и через программу технического сотрудничества и консультативного обслуживания в области прав человека оказывать таким государствам, по их просьбе, помощь в ратификации Пактов и Факультативных протоколов к Международному пакту о гражданских и политических правах или присоединении к ним в целях обеспечения всеобщего участия".

42. В этом же ключе Филипп Алстон уже рекомендовал принять четыре меры для достижения "ратификации международных договоров всеми государствами", которые включают следующее: "a) проведение консультаций с наиболее влиятельными международными учреждениями с целью определения того, в какой степени они могли бы участвовать в кампании за ратификацию международных договоров; b) назначение специальных консультантов по вопросам ратификации и представления докладов и выделение средств, в которых они нуждаются для выполнения своих полномочий; c) определение конкретных мер, которые могли бы быть приняты для оптимизации процесса представления докладов государствами с малочисленным населением; и d) уделение особого внимания другим важным категориям государств из числа неучастников"[31].

43. Однако проводимое в настоящее время обсуждение вопроса о реформе Организации Объединенных Наций обязывает выйти за рамки дискуссии об универсальном признании международных договоров о правах человека. И прежде всего потому, что в ходе рассмотрения вопроса о рационализации системы докладов был сделан акцент на чрезмерное бремя, возлагаемое на государства-участники, и угрозу лишить государства с ограниченными средствами желания заниматься ратификацией новых договоров. И это касается не только договоров, в соответствии с которыми учреждены договорные органы, но и всех нормативных актов в области защиты прав человека. Именно этот комплекс обязательств необходимо учитывать, когда речь заходит о новой системе "коллегиального обзора". В этой связи, хотя подход, предполагающий определение критериев членства в органах ограниченного состава на основе числа ратифицированных государством договоров, может показаться произвольным, тем не менее государства должны недвусмысленно продемонстрировать свою приверженность принципам и нормам в области прав человека, если они стремятся войти в состав органа, которому поручено обеспечивать их соблюдение. Это говорит о том, насколько верно мнение, что укрепление "фундамента" международных обязательств должно быть приоритетом на предстоящем этапе, связанном с неопределенностью. Именно этот базовый ориентир и должен определять содержание "ежегодного доклада", подготовка которого поручается Верховному комиссару.

44. В отсутствие радикальных реформ, сопряженных с пересмотром Устава Организации Объединенных Наций, уже сейчас могут осуществляться конкретные меры. Договорные комитеты по определению располагают ограниченными возможностями, чтобы непосредственно вступать в контакты с третьими государствами, но они могут играть важную роль в информировании и привлечении внимания государств-участников, в частности к вопросам принятия факультативных процедур, пересмотра сделанных

---

[31] E/CN.4/1997/74, par. 111.

оговорок и ратификации новых протоколов. То, каким образом постепенно развивался этот выходящий за рамки "договорного поля" диалог с каждым из государств-участников, также способствовало поиску полезных примеров хорошей практики. Вместе с тем договорные комитеты, когда они имеются, применяют концепцию, ограниченную в двух отношениях. Прежде всего это обусловлено разобщенностью их функционирования, невзирая на недавние усилия в области координации и технические возможности по сопоставлению информации. С одной стороны, государство, ратифицировавшее все договоры, может систематически не справляться с представлением всех требуемых докладов, и этот неоднократный сбой не принимается во внимание и, соответственно, не вызывает тревоги. С другой стороны, поскольку документация комитетов, и в частности вышеупомянутая документация секретариата, освещает состояние ратификации только с "позитивной" стороны, общая картина становится трудноразличимой, тогда как "негативное" освещение - обратная сторона медали - было бы гораздо более красноречивым и позволяло бы сделать упор на политических приоритетах, в которых возникает необходимость.

45. Если у договорных комитетов, как представляется, отсутствуют надлежащие возможности для сотрудничества с третьими государствами, то Подкомиссия в качестве вспомогательного органа Комиссии по правам человека могла бы играть полезную роль в осведомлении третьих государств, обращая внимание на правовые, политические, экономические или культурные препятствия, тормозящие всеобщую ратификацию. В краткосрочной перспективе такая деятельность отвечала бы необходимости проведения систематического наблюдения путем воссоздания рабочей группы Подкомиссии, которая функционировала в период 1979-1994 годов, с тем чтобы она выполняла функции промежуточного звена между договорными органами и третьими государствами, а также осуществляла более систематический контроль за так называемыми "забытыми конвенциями", оставшимися без внимания, несмотря на их важность. В среднесрочной перспективе следовало бы также рассмотреть вопрос о последствиях универсализации как в теоретическом плане, определив иерархию ценностей, руководствуясь примером двойственного характера гуманитарного права, так и главным образом в практическом плане, преследуя цель рационализации всей договорной системы в целом.

46. Прежде всего эта активизация усилий предполагает проведение государствами-членами политики транспарентности. Составление объективного перечня могло бы сопровождаться информированием общественности в соответствующих странах и обменами как с национальными учреждениями по поощрению и защите прав человека, так с НПО. Параллельно следовало бы поощрять ратификацию соответствующих договоров путем организации региональных или тематических "круглых столов" с участием независимых экспертов из различных договорных комитетов. Было бы также

необходимо выявлять возможности оказания технической помощи для облегчения осуществления взятых обязательств. Однако все эти инициативы должны дополняться усилиями по наблюдению за осуществлением. Так, специальные докладчики Комиссии по правам человека могли бы в рамках своих собственных полномочий, а также в сотрудничестве с какой-либо рабочей группой Подкомиссии, применять на практике систематический подход, независимо от статуса государств в отношении рассматриваемых договоров, с тем чтобы выявлять практические трудности и технические препятствия.

III. ПРОБЛЕМА УНИВЕРСАЛЬНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

47. Вместе с тем существенно важно, чтобы инициативы в направлении всеобщей и полной ратификации сочетались с эффективным осуществлением обязательств, взятых на себя государствами. На нынешнем этапе исследования ограничимся приведением нескольких рабочих гипотез. На внутреннем уровне потребуется рассмотреть условия осуществления путем включения договоров во внутреннее законодательство, их противопоставимость и возможность их обеспечения правовой санкцией. Помимо эффективного осуществления международных обязательств национальными судебными органами, потребуется также рассмотреть вопрос о роли несудебных механизмов, и в частности влияние национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, которые также могут играть определенную связующую роль для облегчения осуществления на международном уровне посредством соблюдения обязательств, подготовки докладов и принятия по ним последующих мер, а также посредством международного сотрудничества. НПО, со своей стороны, также играют незаменимую роль в наблюдении за соблюдением обязательств и в поощрении к нему.

48. По достижении юридической транспозиции договоров их эффективное осуществление предполагает важную работу в области информирования и подготовки. Публикация универсальных договоров и их перевод на национальные языки должны сопровождаться пропагандистскими кампаниями, направленными на формирование соответствующего общественного мнения. Без такой последовательной работы во всех слоях общества существует угроза того, что договоры останутся теоретическими и далекими от практики нормами и не будут оказывать какого-либо воздействия на повседневную жизнь граждан. Универсальное осуществление международных договоров о правах человека касается не только правовой сферы. Определение исторических, культурных, социологических, экономических или иных препятствий для осуществления в полном объеме универсальных договоров выходило бы за пределы настоящего исследования, но вместе с тем отнюдь нельзя пренебрегать этим внеправовым измерением.

49. Специальный докладчик с удовлетворением принял к сведению решение 2004/123 Комиссии, которая "одобрила обращенную Подкомиссией к Генеральному секретарю просьбу оказывать Специальному докладчику все необходимое содействие для выполнения им своего мандата, в частности в ходе его контактов с государствами". При составлении своих первых двух докладов он не использовал методологию вопросника, отдав предпочтение определению целей и перспектив исследования, однако впредь было бы весьма полезно наладить такие контакты с государствами как таковыми, либо напрямую, используя официальные каналы, либо опосредованно, через сеть национальных учреждений по поощрению и защите прав человека. С учетом времени, требуемого для такой процедуры, Специальный докладчик намеревается приступить к осуществлению этого нового этапа при активной поддержке секретариата в конце года, чтобы иметь возможность воспользоваться полученной таким образом информацией в сроки, удобные для подготовки его окончательного доклада.

50. Наконец, в этом исследовании следует учитывать параллельную работу по улучшению деятельности договорной системы в области прав человека, включая работу Комиссии международного права и, в более широком контексте, обсуждение вопроса о реформе системы Организации Объединенных Наций. Его следует также проводить в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами. В этой связи, возможно, было бы целесообразно организовать семинар при поддержке государств и НПО, а также национальных учреждений, непосредственно занимающихся этими вопросами, который позволил бы определить "трафарет" для упорядочения диалога с государствами по вопросу о ратификации универсальных договоров. Еще один полезный аспект состоял бы в учете конкретного вклада региональных организаций в дело ратификации и эффективного осуществления универсальных договоров посредством координации и сотрудничества между государствами-членами, а также в более систематической подборке примеров хорошей практики.
