



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/44/668
8 November 1989
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок четвертая сессия
Пункт 109 повестки дня

ЭФФЕКТИВНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА, ВКЛЮЧАЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ДОКЛАДОВ В
СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ДОКУМЕНТАМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Записка Генерального секретаря

1. В пункте 15а резолюции 43/115 от 8 декабря 1988 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря "рассмотреть вопрос о том, чтобы в рамках имеющихся ресурсов поручить независимому эксперту подготовить исследование о возможных долгосрочных подходах к наблюдению за осуществлением новых документов по правам человека с учетом выводов и рекомендаций совещания председателей договорных органов, обсуждений в Комиссии по правам человека, а также других соответствующих материалов, которые должны быть представлены Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии".
2. В соответствии с этой резолюцией Комиссия по правам человека приняла резолюцию 1989/47, в пункте 5 которой она просила Генерального секретаря "поручить независимому эксперту подготовить в рамках имеющихся ресурсов исследование о возможных долгосрочных подходах к повышению эффективности функционирования существующих и будущих органов, создаваемых в соответствии с документами Организации Объединенных Наций по правам человека, принимая во внимание выводы и рекомендации совещания председателей договорных органов в области прав человека", и просила представить доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии и Комиссии по правам человека на ее сорок шестой сессии.
3. В соответствии с вышеуказанными резолюциями Генеральный секретарь поручил г-ну Филипу Алстону, профессору международного права и директору Центра по углубленным юридическим исследованиям при Австралийском национальном университете, который также является Докладчиком в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам, провести данное исследование, которое настоящим препровождается Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии и будет представлено Комиссии по правам человека на ее сорок шестой сессии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ		4
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	9
A. Полномочия	1 - 2	9
B. Используемый подход	3 - 8	9
II. ОБЗОР СТРЕМИТЕЛЬНО МЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЙ, В КОТОРЫХ ФУНКЦИОНИРУЮТ ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ	9 - 30	11
A. Эволюция договорной системы в области прав человека	10 - 20	12
B. Последствия общего расширения многосторонней деятельности в области прав человека для договорной системы	21 - 25	15
C. Система договоров как краеугольный камень программы деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека	26 - 30	17
III. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ	31 - 53	19
A. Значение и функции процедур представления докладов	31 - 33	19
B. Нынешние проблемы, касающиеся процедур представления докладов	34 - 35	21
C. Бремя, обусловленное наличием многих систем представления докладов	36 - 42	21
D. Сокращение дублирования в требованиях о представлении докладов	43 - 53	23
IV. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ: ФИНАНСОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ	54 - 109	27
A. Финансовые механизмы для существующих и будущих договорных органов	54 - 99	27
B. Продолжительность и периодичность сессий комитетов	100 - 105	42
C. Условия службы экспертов	106	44
D. Секретариатское обслуживание	107 - 109	45

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ: ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА	110 - 136	46
А. На пути к более эффективному контролю за соблюдением	110 - 125	46
В. Содействие достижению согласованности норм	126 - 131	51
С. Общественная информация	132 - 136	53
VI. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ В ОТНОШЕНИИ УСТАНОВЛЕНИЯ СТАНДАРТОВ	137 - 174	55
А. Определение вопросов	137 - 138	55
В. Действительно ли число стандартов становится чрезмерным?	139 - 149	56
С. Уделение первоочередного внимания осуществлению имеющихся документов	150 - 160	61
D. Поиск более эффективных процедур установления стандартов	161 - 174	64
VII. НЕКОТОРЫЕ ДРУГИЕ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ВОПРОСЫ	175 - 197	70
А. Долгосрочное объединение существующей сети договорных органов	179 - 183	71
В. Возложение новых функций на существующие договорные органы посредством новых договоров	184 - 189	72
С. Возложение новых функций на существующие договорные органы посредством дополнительных протоколов	190 - 192	74
D. Внесение поправок в договоры	193 - 197	75

РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

1. В данном исследовании рассматривается широкий круг вопросов, связанных с эффективным функционированием как уже существующих, так и будущих договорных органов Организации Объединенных Наций в области прав человека. В целом это исследование основывается на следующих предпосылках:

а) принятие и широкомасштабная (в идеальном случае всеобщая) ратификация ряда договоров является одним из основных компонентов деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека;

б) государства - участники соответствующих договоров должны выполнять содержащиеся в них положения, а действенный и эффективный контроль за их соблюдением государствами-участниками должен осуществляться соответствующими международными органами;

с) договорный режим (в сочетании с Всеобщей декларацией прав человека) представляет собой краеугольный камень международной деятельности в области прав человека. Таким образом, отдельные договорные органы не должны рассматриваться в отрыве либо друг от друга, либо от целого ряда других органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами прав человека в их самом широком смысле (пункты 26-30);

д) за последние два десятилетия, с момента создания первого крупного договорного органа, общая ситуация претерпела значительные изменения. Эти изменения носят как количественный (в смысле существенного увеличения числа участвующих договорных и других региональных органов и органов Организации Объединенных Наций, а также расширения масштабов осуществляемой деятельности), так и качественный (в смысле все более сложного и неоднородного характера этой деятельности и степени ее разветвленности) характер (пункты 10-25);

е) в результате таких изменений возникла необходимость в активных и непрерывных усилиях по обеспечению и содействию целостности существующей системы договоров и по внедрению новых стандартов и ограниченного количества новых механизмов контроля (пункты 7 и 8).

2. Важнейшее значение для международного режима в области прав человека имеют процедуры отчетности. Ответность должна рассматриваться в качестве многогранного процесса, который служит решению целого ряда задач как на национальном, так и международном уровнях (пункты 31 и 33).

3. Стремясь к облегчению общего бремени отчетности, которое несут на себе государства, директивные органы должны учитывать желательность сокращения или рационализации количества и сферы охвата не базирующихся на договорах запросов о предоставлении информации (пункт 38).

4. Политика увеличения интервалов между предоставлением информации уже породила более скоординированную и менее обременительную систему, преимущества которой начнут проявляться уже в ближайшем будущем. При разработке будущих договоров необходимо предусмотреть не только периодичность отчетности, но и наделить договорный орган определенной степенью самостоятельности в данном вопросе (пункты 39 и 40).

5. Сведение воедино принципов отчетности по такому признаку, как специфика страны, является ценным начинанием, однако помогает решить лишь один из аспектов гораздо более крупной проблемы, заключающейся в дублировании требований в области отчетности (пункт 43).

6. В результате существенного дублирования функций различных договорных органов (которое в будущем, возможно, станет еще более значительным) может получиться так, что государства должны будут представлять информацию нескольким различным органам фактически по одному и тому же вопросу. В целях сокращения такого дублирования каждое государство-участник должно поощряться к выявлению - для своих собственных целей - случаев, когда перекрестные ссылки могут эффективно и адекватно использоваться в процессе подготовки докладов. По мере необходимости и при наличии ресурсов заинтересованным государствам должно оказываться содействие в достижении этой цели через Программу консультативного обслуживания. Каждый договорный орган также мог бы рассмотреть вопрос о предоставлении консультаций в этой области государствам-участникам (пункты 43-52).

7. Следует изучить возможность обращения к Международной организации труда (МОТ) с просьбой рассмотреть вопрос об обновлении и расширении в информативных целях исследования, подготовленного ею в 1969 году, в котором положения соответствующей Конвенции МОТ сопоставляются с нормами, содержащимися в договорах Организации Объединенных Наций в области прав человека (пункт 53).

8. Представляется, что в отношении договоров о правах человека целый ряд принципиальных соображений убедительно говорит о нежелательности механизмов выделения средств государствами-участниками. Вот некоторые из таких соображений: а) основным бенефициарием эффективного договорного режима является все международное сообщество (пункты 66-67); б) договорный режим представляет собой важное, более того - незаменимое средство достижения связанных с правами человека целей Устава Организации Объединенных Наций (пункт 68); в) договорные органы выполняют связанную с отчетностью функцию, расходы на осуществление которой ранее полностью покрывались за счет регулярного бюджета (пункт 69); г) такая цель, как обеспечение ратификации всеми странами, подрывается тем, что ратификация делается невыгодной с финансовой точки зрения (пункт 70); и е) договорные органы в области прав человека не должны вынуждаться к бездействию в результате невыполнения несколькими государствами-участниками своих финансовых обязательств (пункты 71-72).

9. Добровольное финансирование договорных органов является - как в принципе, так и на практике - нежелательным в качестве общего правила (пункт 77).

10. Если принцип финансирования государствами-участниками применять к договорным органам, которые будут созданы в будущем, то есть все основания предполагать, что проблемы, стоящие сегодня перед некоторыми действующими органами, вскоре возникнут и там (пункт 80).

11. В процессе поиска решений непосредственных проблем, затрагивающих Комитет по ликвидации расовой дискриминации, а в будущем, возможно, и Комитет против пыток, необходимо делать все возможное для достижения баланса между двумя соображениями. Необходимо соблюдать и выполнять обязательства, вытекающие из договоров, и обеспечивать эффективное функционирование договорных органов (пункты 82-85). В долгосрочном плане следует рассмотреть вопрос о внесении поправок в договоры (пункт 84). В краткосрочном плане добровольное финансирование вряд ли станет эффективным, если не будет сочетаться с другими инициативами (пункты 86-88 и 97).

12. Рассмотрение предложений о приостановлении привилегий в отношении голосования и/или выдвижения кандидатов тех государств-участников, за которыми числится большая задолженность по выплате своих начисленных взносов, должно основываться не на аналогии со статьей 19 Устава, а на общих принципах договорного права, закрепленных в Венской конвенции о праве международных договоров (пункты 89 и 90). И хотя такую возможность следует рассмотреть, ее реализация потребует единодушного одобрения (пункты 91 и 92).

13. Содержащееся в статье 11 Венской конвенции о межгосударственных связях положение, по всей видимости, можно было бы использовать против государств-участников, не выполняющих своих обязательств, однако в конечном итоге его эффективность представляется сомнительной (пункт 93). То же самое относится и к предложениям передать данный вопрос на рассмотрение Международного Суда. Оговорки по данному вопросу со стороны значительного числа государств-участников привели бы к созданию дополнительной проблемы (пункты 94-96).

14. Оптимальным решением в краткосрочном плане, по-видимому, явилось бы санкционирование временного финансирования за счет регулярного бюджета параллельно с активной разработкой и других краткосрочных и долгосрочных вариантов (пункты 98 и 99).

15. Отведенное некоторым договорным органам время для заседаний явно недостаточно, и в долгосрочной перспективе необходимо изучить более рациональные решения (пункты 100-103). В краткосрочном плане уместны и другие меры, в особенности в случае Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (пункты 104 и 105).

16. В более долгосрочной перспективе следует рассмотреть вопрос о выплате соответствующих вознаграждений членам комитетов (пункт 106). Совершенно очевидно, что уровни укомплектования кадрами секретариата также не отвечают поставленным задачам. В краткосрочном плане Генеральному секретарю следует содействовать осуществлению таких инициатив, которые несут лишь ограниченные финансовые последствия (пункты 107-109).

17. Практика заблаговременной выдачи представителю государства-участника перечня стоящих перед Комитетом основных вопросов обладает существенными преимуществами как для договорного органа, так и для государства-участника, и должна поощряться (пункты 110-113).

18. Договорные органы должны продолжать изучение всех имеющихся средств расширения их доступа к надежным источникам информации, в том числе - в случаях, когда это целесообразно, - информации от других органов в области прав человека, специализированных учреждений, отдельных экспертов и неправительственных организаций (пункты 114-122).

19. В рамках конструктивного диалога комитетам следует рассмотреть вопрос о поощрении того, чтобы отдельные эксперты формулировали свои заключительные замечания в более четкой форме, в частности в ситуациях, когда представленные ответы нельзя считать удовлетворительными. Каждый договорный орган должен рассмотреть вопрос о том, являются ли адекватными его процедуры рассмотрения дополнительной информации (пункты 123-125).

20. Необходимо предпринять все усилия для обеспечения максимально возможной степени нормативной последовательности. По мере распространения новых норм и создания новых договорных органов будет продолжаться возрастать и опасность непоследовательности, в результате чего может возникнуть путаница и произойти подрыв доверия. В более долгосрочной перспективе необходимо самым тщательным образом взвесить последствия создания дополнительных договорных органов. В краткосрочном плане следует вновь подчеркнуть желательность достижения нормативной последовательности и предпринять все усилия по обеспечению того, чтобы все потенциальные случаи непоследовательности доводились секретариатом до сведения соответствующего органа (пункты 126-129).

21. Генеральный секретарь мог бы рассмотреть вопрос о пересмотре или дополнении издания "Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека" в целях обеспечения большей доступности данных о юриспруденции, появляющихся в результате деятельности различных органов. Следует также рассмотреть вопрос о развитии специализированных знаний внутри самого секретариата (пункты 130 и 131).

22. Основным условием совершенствования общественной информации о деятельности договорных органов является обеспечение большей доступности ежегодных докладов. Следует пересмотреть их нынешний формат и форму подачи материала. Необходимо также периодически составлять удобочитаемые справки о деятельности договорных органов. Деятельность в области общественной информации необходимо поощрять на национальном и местном уровнях (пункты 132-136).

23. Один из центральных вопросов, стоящих перед договорными органами, связан с общим количеством устанавливаемых норм в области прав человека и порядком, с помощью которого они разрабатываются. Предположение о том, что в настоящее время устанавливается слишком много международных норм, касается не только области прав человека, хотя именно в ней сейчас наблюдается высокая активность (пункты 137-145).

24. Активность в области нормотворчества, несмотря на все свои достоинства, в то же время способна обременить секретариат, дипломатических представителей, национальные аппараты и судебно-административные механизмы государств большими затратами. В условиях Организации Объединенных Наций выделение большего объема средств на нормотворчество может означать и то, что соответственно меньший объем средств идет на другие направления деятельности, включая практическое осуществление. Когда рассматриваются вопросы о новых начинаниях, эти факторы никак нельзя упускать из виду (пункты 146-149).

25. Внесены различные предложения в целях обеспечения такого положения, при котором бы в соответствии с резолюцией 41/120 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года в будущем первоочередное внимание уделялось не установлению стандартов, а их применению. Введение какого-либо моратория на установление стандартов является нежелательным и непригодным для работы. Нецелесообразным представляется также создание какого-либо специализированного органа по установлению стандартов. Установление приоритетов имеет, возможно, положительное значение в теоретическом плане, однако, на практике, по-видимому, не осуществимо (пункты 150-159).

26. В целях содействия совершенствованию процесса принятия квалифицированных решений следует регулярно готовить и обновлять перечень мероприятий, связанных с установлением международных стандартов в области прав человека (пункт 160).

27. Хотя признается, что процедуры установления стандартов должны по-прежнему носить гибкий характер, внимание следует уделять и реформам в вопросах процедур, которые могли бы повысить их эффективность. Те, кто предлагает новые стандарты, должны в полной мере учитывать факторы, перечисленные в резолюции 41/120. Обычно до принятия официального решения о начале работы над проектом следует проводить предварительное исследование или обоснование практической осуществимости. Ответственность за принятие такого решения можно было бы, по-видимому, возложить на Комиссию по правам человека. Органы, занимающиеся установлением стандартов, должны всегда иметь в своем распоряжении всеобъемлющую аналитическую подборку всех соответствующих имеющихся стандартов (пункты 161-167).

28. Там, где это возможно и целесообразно, следует отдавать предпочтение не выработке новых договоров, а разработке стандартов, не имеющих обязательной силы. В ходе принятия новых документов следует позаботиться о том, чтобы не использовать без необходимости термины "всеобщая декларация" и "декларация" (пункты 168-170).

29. До завершения разработки новых документов следует, естественно, провести технический обзор. Необходимо официально признать исключительно важную роль неправительственных организаций в вопросах установления стандартов. С особой тщательностью следует готовить издание "Travaux préparatoires" и там, где это возможно, обеспечить аннотированное руководство (пункты 171-175).

30. Следует как можно быстрее приступить к обсуждению долгосрочных мер по рационализации режима договоров. В конечном итоге потребность в такой рационализации была бы, по-видимому, неизбежным результатом существования относительно особых условий, в которых развивался этот режим. Введение моратория на создание новых договорных органов является не только нежелательным, но и неосуществимым. Объединение в долгосрочном плане договорных органов в один или два органа представляет собой один из вариантов, который, возможно, заслуживает обсуждения, но будет, по-видимому, также иметь множество потенциальных недостатков (пункты 174-182).

31. В принципе можно было бы возложить на существующие договорные органы новые функции в рамках новых договоров, однако, это потребовало бы внесения поправок в уже существующие договоры. Исключением в этом смысле является Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, на который Экономический и Социальный Совет мог бы возложить дополнительные функции (пункты 183-188).

32. Существуют веские аргументы в пользу принятия, где это уместно, протоколов к существующим договорам. Однако здесь следует указать на определенные препятствия (пункты 189-192).

33. Потребуется, возможно, изменение ряда существующих договоров. Связанные с этим процедуры не являются слишком обременительными, однако сам процесс неизбежно потребует определенных затрат времени (пункты 193-197).

/...

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Полномочия

1. Основное внимание в настоящем исследовании уделяется выработке долгосрочных подходов к повышению эффективности функционирования существующих и будущих органов, создаваемых в соответствии с документами Организации Объединенных Наций в области прав человека. В соответствии с пунктом 15а резолюции 43/115 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года, в котором содержится просьба подготовить исследование о возможных долгосрочных подходах к наблюдению за осуществлением новых документов по правам человека, и пунктом 5 резолюции 1989/47 Комиссии по правам человека (в котором содержится просьба о подготовке исследования о возможных долгосрочных подходах к повышению эффективности функционирования существующих и будущих органов, создаваемых в соответствии с документами Организации Объединенных Наций по правам человека), Генеральный секретарь поручил его подготовку независимому эксперту. В соответствии с этими резолюциями настоящее исследование выносится на обсуждение сорок четвертой сессии Генеральной Ассамблеи и сорок шестой сессии Комиссии по правам человека.

2. Непосредственным стимулом для подготовки исследования послужила рекомендация, с которой обратились к Генеральной Ассамблее участники совещания председателей договорных органов по правам человека, проходившего в Женеве 10-14 октября 1988 года (A/44/98, пункт 84). При подготовке исследования эксперта просили учесть выводы и рекомендации этого совещания. Кроме того, учитывались и мнения, высказанные в ходе последних дискуссий по соответствующим пунктам повестки дня Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета, Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. В значительной степени учитывались также доклады различных договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека и ряд других соответствующих публикаций.

B. Используемый подход

3. Было бы резонно предположить, что подготовка настоящего исследования будет поручена независимому эксперту в целях содействия решению задачи по рассмотрению ряда наиболее сложных и далеко идущих вопросов, возникших в связи с проблемами, с которыми в настоящее время сталкиваются договорные органы по правам человека, а также некоторых из тех вопросов, которые, как было бы разумно предположить, возникнут в течение ближайшего десятилетия или последующего периода. Кроме того, стремление к повышению эффективности неизбежно приводит к необходимости рассмотрения вопросов, по которым в ближайшее время не предвидится достижение консенсуса. Таким образом, проводимое экспертом исследование представляет собой полезное средство, с помощью которого можно было бы лучше прояснить вопросы, требующие постоянного анализа и обсуждения. Оно могло бы также стать подходящим механизмом для решения вопросов, связанных с функционированием различных и в известной степени отличных друг от друга органов, которые не зависят от общих полномочий какого-либо одного органа и которые сложно отнести к какой-либо конкретной организационной структуре или иерархии.

/...

4. Настоящее исследование связано с широким кругом вопросов, возникших в ходе обсуждения в рамках соответствующих органов Организации Объединенных Наций и в ходе дискуссий, проводимых самими договорными органами. Оно, тем не менее, не претендует на универсальность или полный охват всех вопросов.

5. В ходе подготовки настоящего исследования автор учитывал две в некоторой степени отличные друг от друга цели. Первая заключается в рассмотрении вопросов в более широком контексте и обсуждении подходов, которые в краткосрочном плане представляются, возможно, неосуществимыми или даже ненужными, но в долгосрочном плане могут быть неизбежными. Ввиду того центрального положения, которое договорные органы занимают в рамках всеобщего режима прав человека, а также стремительного изменения условий, в которых они функционируют, на определенном этапе станет необходимым осуществить такой долгосрочный анализ, и нет сомнения в том, что наиболее подходящими органами для этого являются Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека. Таким образом, хотя некоторые затронутые в исследовании вопросы, возможно, не являются срочными или неотложными, они должны включаться в любой осуществляемый сегодня общий анализ, если исходить из того, что завтра необходимо добиться как повышения эффективности, так и действенности режима в области прав человека.

6. Вторая цель исследования заключается в обзоре и анализе ряда вопросов, которые имеют чрезвычайно важное значение и оказывают непосредственное воздействие на эффективное функционирование существующих договорных органов. О наличии этих вопросов со всей очевидностью свидетельствуют последние резолюции Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека, а также те проблемы, которые были выявлены на состоявшемся в 1988 году совещании председателей договорных органов по правам человека (см. A/44/98). Они включают в себя следующее:

- a) наличие финансовых механизмов, которые не гарантируют возможности для договорных органов проводить заседания на регулярной основе и в соответствии с расписанием;
- b) увеличение бремени, налагаемого на многие государства в связи с расширением и дублированием обязательств по предотвращению докладов;
- c) чрезмерные задержки со стороны ряда государств-участников в представлении докладов;
- d) трудности, с которыми сталкиваются договорные органы в стремлении убедить соответствующие государства представить свои доклады, срок направления которых давно истек;
- e) проблема, связанная с представлением не отвечающих требованиям докладов;
- f) недостаток ресурсов, что не позволяет договорным органам эффективно функционировать;
- g) неспособность секретариата ввиду недостаточной укомплектованности кадрами оказывать договорным органам необходимую административную и техническую помощь;

/...

h) потребность в разработке более совершенных процедур в целях достижения более эффективного функционирования менее обеспеченных договорных органов;

i) обеспокоенность тем, что создание дополнительных договорных органов лишь усугубит существующие проблемы.

7. Предполагается, что все это углубляет кризисную ситуацию и что существует "угроза тупикового положения, затрагивающая международные процедуры наблюдения за соблюдением конвенций Организации Объединенных Наций по правам человека" (A/C.3/43/5, стр. 5). Другие толкователи допускают, что "органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами прав человека, ... нуждаются в реорганизации на основе ... нового мышления" 1/. Подобным же образом один из членов Комитета по правам человека высказал недавно предостережение, что "наступает критический момент в жизни успешно функционирующих международных учреждений, момент, когда может либо произойти их продвижение вперед, либо начаться процесс дезинтеграции. А во всех щедрых словах [восхваляющих достижения Комитета по правам человека] я усматриваю опасность для Международного пакта о гражданских и политических правах" 2/.

8. Однако, какие бы выражения ни использовались для того, чтобы охарактеризовать нынешнюю ситуацию, существует общее мнение, что система Организации Объединенных Наций по наблюдению за соблюдением договоров по правам человека достигла своей критической точки. Ее будущая успешная эволюция требует признания всей серьезности существующих проблем, подтверждения жизненно важного значения режима договоров в целом и энергичного и ответственного поиска творческих и эффективных решений. Кроме того, этот поиск нельзя начинать без осознания весьма значительных последних достижений и важности реального и разумного продвижения вперед, с тем чтобы основополагающая целостность системы, и особенно ее способность гарантировать права человека, не были принесены в жертву иллюзорным понятиям упорядоченности и эффективности. Иными словами, время кризиса или угрозы кризиса следует одновременно рассматривать и как возможность проведения конструктивной реформы и усовершенствования.

II. ОБЗОР СРЕМИТЕЛЬНО МЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЙ, В КОТОРЫХ ФУНКЦИОНИРУЮТ ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ

9. Один из устойчивых парадоксов системы Организации Объединенных Наций в области договоров по правам человека заключается в том, что, хотя каждый из договоров следует рассматривать в свете его достоинств и конкретных норм и процедур, в некоторых случаях различные режимы нельзя на практике рассматривать изолированно либо друг от друга, либо от более широкой программы в области прав человека, частью которой они являются. На самом деле, одна из проблем, характерных для ряда проведенных в прошлом видов анализа, заключается в тенденции обособить каждый договорный орган, как если бы он существовал исключительно в рамках полностью изолированных режимов. Таким образом, в целях выявления потенциально эффективных, приемлемых и прочных решений ряда проблем, с которыми в настоящее время сталкивается система договоров, необходимо рассмотреть (вкратце) развитие этой системы по времени и поставить ее в зависимость от разработки программы в области прав человека в целом.

А. Эволюция договорной системы в области прав человека

10. По всем меркам существующая система договоров в области прав человека появилась совсем недавно. Всего лишь двадцать лет назад не было ни одного договорного органа. С того времени система значительно расширилась, и ее быстрый рост вызвал целый комплекс проблем, которые, вероятно, вполне можно было предвидеть. Процесс эволюции и роста, пожалуй, лучше всего можно проиллюстрировать, сравнив широкую панораму сложившегося на сегодня положения с тем, что имело место одно или два десятилетия назад.

1. Договорная система в 70-е годы

11. В 1970 году, т.е. менее чем 20 лет назад, в Организации Объединенных Наций существовал лишь один договорный орган в области прав человека - Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Его первое заседание состоялось в январе 1970 года. Объем первого ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее составлял менее 40 страниц, и в основном он касался процедурных вопросов 3/. Конвенцию, в соответствии с которой был учрежден Комитет, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятая Генеральной Ассамблеей в резолюции 2106 А (XX) от 21 декабря 1965 года, подписало лишь 41 государство, а достаточное для ее вступления в силу число заявлений в отношении учрежденной им факультативной системы петиций было получено лишь через 13 лет (3 декабря 1982 года). В то время в области прав человека не было никаких других процедур представления сообщений на основе договоров. Международные пакты о правах человека были приняты Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 года, однако они вступили в силу лишь через 10 лет.

2. Договорная система в 1979 году

12. Менее чем через 10 лет существовало уже четыре различных договорных органа. В дополнение к Комитету по ликвидации расовой дискриминации функционировали следующие органы: Группа трех, созданная в соответствии с Конвенцией о пресечении преступления апартеида и наказании за него (резолюция 3068 (XXVIII), приложение); Сессионная рабочая группа по осуществлению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Комитет по правам человека. Комитет по ликвидации расовой дискриминации подготовил доклад объемом 135 страниц 4/, касающийся Конвенции, которую к тому времени подписали 104 государства. Группа трех занималась решением вопросов, связанных с Конвенцией, которую подписали 49 государств, однако на своей сессии 1979 года она рассмотрела лишь пять докладов. Она представила доклад объемом шесть страниц Комиссии по правам человека (E/CN.4/1328). Сессионная рабочая группа, оказывавшая помощь Экономическому и Социальному Совету в наблюдении за осуществлением Пакта, который к тому времени подписали 56 государств, провела свое первое заседание в 1979 году и представила Совету доклад объемом шесть страниц (E/1979/64).

13. В 1979 году исполнилось три года с момента создания Комитета по правам человека, и этот Комитет занимался наблюдением за осуществлением Пакта, который к тому времени подписали 58 государств, при этом почти четверть из них ратифицировали Пакт в течение двух предшествующих лет. Лишь 21 из этих государств ратифицировали Факультативный протокол, а 10 сделали заявление в соответствии со статьей 41 (в отношении межгосударственных сообщений). Последняя процедура только вступила в силу (в марте 1979 года), и Комитет зарегистрировал лишь 53 заявления (касающиеся

деяти государств) в соответствии с Факультативным протоколом. Более четырех пятых этих заявлений (всего 43) касались только двух государств. К концу 1979 года Комитет принял лишь один комплекс окончательных соображений в соответствии со статьей 5.4 Факультативного протокола. Принятие замечаний общего порядка (в соответствии со статьей 40.4), являющееся в настоящее время обычной процедурой, имеющей очень большое значение, еще не началось, и еще не было достигнуто никакого соглашения в отношении метода, которую можно было бы при этом применять. Объем доклада Комитета за 1979 год составил 130 страниц 5/.

14. Таким образом, к 1979 году Генеральная Ассамблея непосредственно получала ежегодные доклады лишь от двух договорных органов (двух комитетов), хотя в своих резолюциях она принимала к сведению также работу двух других органов (Группы трех и Сессионной рабочей группы). Таким образом, она рассмотрела доклады общим объемом 276 страниц. В этих докладах отсутствовали замечания общего порядка (принятые Комитетом по правам человека), решения или общие рекомендации в отношении других процедурных вопросов (принятые Комитетом по ликвидации расовой дискриминации) и содержался лишь один комплекс окончательных соображений в ответ на сообщения отдельных лиц. Общее число участников четырех договоров составило 267, т.е. в среднем 67 на документ.

3. Договорная система в 1989 году

15. К 1989 году в системе договоров в области прав человека произошли серьезные изменения по сравнению с положением, существовавшим 10 лет назад. Поскольку все соответствующие документы, представляющие в настоящее время интерес, одновременно находятся на рассмотрении Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека, равно как и настоящее исследование, нет необходимости описывать ситуацию подробно. Иными словами, в настоящее время имеется шесть договорных органов (с 1979 года к числу этих органов присоединились Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1982 год) и Комитет против пыток (1988 год) и вместо Сессионной рабочей группы утвержден Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (1987 год). Эти шесть документов подписали 533 государства (в среднем почти 90 на договор). Число ратифицировавших Факультативный протокол государств в два раза больше, чем число государств, принявших его 10 лет назад. Если делегаты Генеральной Ассамблеи или члены Комиссии попытаются прочитать ежегодные доклады всех шести договорных органов, то им придется проработать (на основе показателей 1988 года) 614 страниц.

16. Таким образом, если сравнивать в количественном отношении нагрузку Генеральной Ассамблеи с тем, что было 10 лет назад, то на своей сорок четвертой сессии ей придется иметь дело с докладами договорных органов, число которых увеличилось наполовину (с четырех до шести), договорами, число государств-участников которых удвоилось (с 267 до 533), и документацией объем которой увеличился более чем в два раза (с 276 до 614 страниц).

17. Однако самые серьезные изменения произошли не в количественном, а в качественном отношении. По сравнению с тем, что было 10 лет назад, ежегодные доклады, как правило, в меньшей степени ориентированы на процедурные вопросы и в них содержится значительно больше актуальной информации, выходящей за рамки самого договорного режима. В 1979 году ни один из договорных органов не принял никаких замечаний общего порядка. Через 10 лет Комитет по правам человека принял 17 таких

замечаний, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял одну резолюцию и наметил принятие других, Комитет против пыток согласно соответствующей Конвенции уполномочен принять замечания общего порядка, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин принял 13 общих рекомендаций и два предложения, а Комитет по ликвидации расовой дискриминации принял семь общих рекомендаций и значительное число решений. Однако наиболее важное значение имеет не общее число заявлений этого типа и не их объем. Их подлинный смысл заключается в том значении, которое придают им соответствующие комитеты, а также той степени, в которой они предполагают, что государства-участники и другие заинтересованные наблюдатели будут учитывать их содержание и последствия при толковании или применении соответствующих договорных положений. Поэтому их значение постоянно возрастает в том смысле, что для проведения всеобъемлющей оценки работы того или иного комитета в 1989 году может потребоваться понимание ряда замечаний общего порядка, которые были приняты им в предыдущие году, но не приводятся в его текущем ежегодном докладе.

18. В дополнение к замечаниям общего порядка и другим аналогичным заявлениям основную часть ежегодных докладов договорных органов составляют резюме соображений, содержащихся в докладах отдельных государств-участников. Поскольку стали рассматриваться не первоначальные, а периодические доклады и просьбы комитетов о представлении подробной информации стали более конкретными и сложными, эти резюме также стали более сложными. Кроме того, во все большей степени понимается, что их значение не ограничивается лишь интересами соответствующих государств-участников. Они должны быть также приняты во внимание наблюдателями, желающими получить полное представление о подходе комитетов к вопросам, имеющим значение как в нормативном (основном), так и в процедурном отношениях.

19. Наконец, положение, сложившееся в 1989 году, значительно отличается от того, что было 10 лет назад, во-первых, в том, что касается самого объема отдельных сообщений, получаемых, в частности, Комитетом по правам человека, и, во-вторых, значимости с точки зрения права и сложности многих соответствующих решений. В своем докладе за 1988 год Комитет отметил, что наблюдалось "значительное увеличение объема его работы", а также указал, что, если по состоянию на конец 1986 года на рассмотрении Комитета находилось 33 дела, эти показатели за последующие два года составили, соответственно, 49 и 116 6/. Кроме того, в первые годы многие принятые Комитетом решения касались существа дел, связанных с посягательством на физическую и психологическую неприкосновенность, где оспаривались главным образом факты, а не законы. Кроме того, зачастую основное внимание уделялось процедурным вопросам, а не существу дела. В последние годы значительно расширился круг рассматриваемых вопросов, и сформулированные Комитетом юридические толкования порой имели значение, которое выходило далеко за рамки рассматриваемого дела. Так, например, в докладе Комитета за 1988 год важные решения в отношении сообщений, касающихся таких вопросов, как права иностранцев (или лиц, не являющихся гражданами), правило, препятствующее привлечению к ответственности дважды за одно и то же деяние, равенство перед законом и принцип недискриминации, защита семьи и детей при расторжении брака, а также защита лиц, принадлежащих к меньшинствам. Поэтому каждое из этих решений имеет непосредственное значение для конкретных мероприятий, осуществляемых в настоящее время в рамках других форумов Организации Объединенных Наций в области прав человека.

4. Договорная система в 1994 году: взгляд в будущее

20. Несколько простых фактов должно быть достаточно, чтобы представить себе то, как будет выглядеть договорная система через пять лет. Во-первых, нынешние предложения о создании по крайней мере еще двух договорных органов (занимающихся вопросами, связанными соответственно с правами ребенка и правами трудящихся-мигрантов) к тому времени, вероятно, осуществляться, и общее число этих органов достигнет восьми. Во-вторых, число государств-участников, по всей видимости, будет неуклонно расти и сфера обязательств по представлению докладов расширится в результате вступления в силу двух новых договоров. Количество рассматриваемых сообщений, по всей вероятности, резко возрастет, поскольку деятельность Комитета по правам человека становится более известной, процедура Комитета по ликвидации расовой дискриминации, предусмотренная в статье 14 соответствующей Конвенции, выходит из нынешнего зачаточного состояния, а также вследствие того, что в Комитет против пыток начинает поступать значительное число сообщений. Имеются также все основания полагать, что в последующие годы государства будут гораздо чаще принимать специальные процедуры, касающиеся сообщений, по сравнению с прошлым десятилетием. Наконец, представляется весьма вероятным, что различные договорные органы все шире будут практиковать принятие замечаний общего порядка и аналогичных заявлений. Если все эти тенденции подтвердятся, то, по всей видимости, разумно предположить, что на определенном этапе в 90-е годы общий объем восьми ежегодных докладов может вполне достичь тысячи страниц.

В. Последствия общего расширения многосторонней деятельности в области прав человека для договорной системы

21. В течение двух прошлых десятилетий наблюдалось значительное расширение не только договорной системы в области прав человека, но и программы Организации Объединенных Наций в области прав человека в целом. Аналогичное расширение произошло в рамках других многосторонних групп. Хотя эти события, несомненно, следует приветствовать, необходимо также признать, что они привели к усложнению задач, стоящих перед договорными органами. В нынешнем контексте достаточно отметить четыре сферы, в которых наблюдалось значительное расширение масштабов деятельности.

22. Первой сферой является установление норм в области прав человека, которое по общему признанию является одним из наиболее впечатляющих достижений программы Организации Объединенных Наций в области прав человека. В результате этой деятельности были не только заключены договоры, на основании которых учреждены различные органы по наблюдению за выполнением их положений, но было также разработано значительное число других международных норм. Так, например, в "Сборнике международных документов" 7/ Организации Объединенных Наций содержатся тексты 65 различных документов, принятых в период с 1948 по 1986 годы, а также два других документа, принятых соответственно в 1926 и 1930 годах. Хотя в течение этого периода в среднем темпы принятия новых норм оставались относительно постоянными, результатом 40 лет целенаправленной деятельности является наличие значительного числа норм, которые в большинстве случаев имеют непосредственное отношение к деятельности одного или более договорных органов. Хотя договорные органы не призваны применять и тем более толковать какие-либо нормы, за исключением норм, содержащихся в их соответствующих учредительных документах, несомненно желательно, чтобы в целях избежания возможных противоречий и путаницы члены комитетов знали все соответствующие международные нормы. Поскольку общее число документов продолжает увеличиваться, усложняется и понимание соответствующей совокупности международных правовых положений.

23. Вторая область, в которой наблюдалось расширение масштаба деятельности и которая имеет непосредственное отношение к работе договорных органов, связана с теми мероприятиями, которые осуществляются главными органами, в основе которых лежит Хартия прав человека, и в частности Комиссией по правам человека и Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. В течение последних десяти лет наблюдалось значительное расширение деятельности этих органов, особенно в контексте тематических процедур (связанных с суммарными или произвольными казнями, пытками, исчезновениями и религиозной нетерпимостью), процедур по отдельным странам, мероприятий в области консультативных услуг, а также деятельности общего значения, связанной с исследованиями и нормотворчеством. В области наблюдения за выполнением государствами-участниками своих договорных обязательств, желательно, чтобы каждый комитет был надлежащим образом информирован о том, как обстоят дела в других областях. Однако для этого необходимо постоянно изучать документацию, объем которой постоянно возрастает. Кроме того, все чаще Комиссия, Подкомиссия и Комиссия по положению женщин, а также различные другие органы (в первую очередь, конечно, Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет) рассматривают деятельность договорных органов непосредственно в своих соответствующих резолюциях. Какими бы ни был официальный статус этих резолюций в отношении отдельных договорных органов, содержащиеся в них более или менее конкретные предложения по вопросам политики, несомненно, необходимо учитывать.

24. Третья область, в которой наблюдалось расширение масштаба мероприятий, связана с широким диапазоном деятельности Организации Объединенных Наций, о которой договорные органы должны быть достаточно хорошо информированы, если они хотят функционировать во всех отношениях эффективно. Наглядным примером этого может быть желание членов договорных органов быть информированными о нынешнем состоянии подготовки проектов новых договоров в области прав человека, например касающихся прав ребенка и трудящихся-мигрантов. К менее очевидным примерам можно отнести значение деятельности огромного числа органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами женщин для Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Так, в недавнем "межорганизационном анализе программ деятельности системы Организации Объединенных Наций в области улучшения положения женщин", подготовленном Генеральным секретарем, определены свыше 500 "директивных документов" (резолюции и решения и т.д.), принятых главным образом в период 1975-1988 годов (E/1989/19, пункт 17). Хотя члены Комитета, вероятно, не нуждаются в подробной информации обо всех этих документах (или о разработанных на их основе программах) для осуществления задач, возложенных на них в соответствии с Конвенцией, определенная степень осведомленности, вне всякого сомнения, желательна.

25. Последняя область, в которой наблюдалось расширение масштабов мероприятий, связана с деятельностью в области прав человека, осуществляемой в других многосторонних контекстах, и особенно основными региональными организациями. Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала важное значение, которое она придает региональным инициативам в области прав человека, дополняющим деятельность Организации Объединенных Наций, а Комиссия по правам человека регулярно получала информацию от представителей Совета Европы, Организации африканского единства (ОАЕ) и Организации американских государств (ОАГ), а также заслушивала их заявления. За последнее десятилетие, в частности, Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека, а также Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека создали обширную юриспруденцию по правам человека, касающуюся толкования документов, в которых содержатся многие

положения, аналогичные содержащимся в договорах Организации Объединенных Наций по правам человека. Недавнее создание Африканской комиссии по правам человека и народов будет также способствовать расширению этой совокупности правовых норм. Хотя было бы совершенно неправильным предполагать, что подход, практикуемый тем или иным региональным органом на основе того или иного регионального договора, может быть просто автоматически перенесен на международный уровень (или наоборот), тем не менее было бы вполне целесообразным и полезным, если бы различные органы были достаточно хорошо информированы о деятельности друг друга. Наряду с основными региональными органами следует также упомянуть об отношении к деятельности Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин работы Комитетов экспертов Международной организации труда (МОТ) и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), которые наблюдают за выполнением государствами-участниками ряда соответствующих договорных обязательств, связанных с правами человека.

С. Система договоров как краеугольный камень программы деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека

26. Как отмечалось ранее, в строго юридическом смысле верно то, что результаты работы каждого договорного органа могут быть непосредственно применимы лишь в связи с осуществлением конкретных задач, возложенных на него соответствующим договором. Таким образом, можно утверждать, что используемые им подходы и юриспруденция, являющаяся результатом различных видов его деятельности, непосредственно относятся лишь к тем государствам, которые ратифицировали данный договор, и лишь в ситуациях, в которых, вне всякого сомнения, этот договорный режим применим. Однако такая узкая, правовая характеристика роли договорных органов в лучшем случае искусственна, а в худшем случае - ошибочна. Доведенная до своей логической крайности она, например, могла бы использоваться для обоснования вывода о том, что эффективное функционирование того или иного определенного договорного органа не имеет какого-либо конкретного отношения к деятельности директивных органов и что толкование той или иной конкретной нормы соответствующим договорным органом не обязательно должно влиять тем или иным образом на подход к такой же или очень похожей норме со стороны другого органа (независимо от того, является ли он директивным органом или иным договорным органом). Однако подобные предположения находятся в постоянном противоречии с политикой и практикой практически всех соответствующих органов.

27. Достаточно будет нескольких примеров, чтобы продемонстрировать, в какой степени договорные органы стали рассматриваться в качестве краеугольного камня деятельности в рамках Программы Организации Объединенных Наций в области прав человека в целом. В отношении Комитета по правам человека Генеральный секретарь в своем выступлении в 1986 году на Генеральной Ассамблее по случаю двадцатой годовщины принятия Пактов, отметил, что Комитет внес значительный вклад в дальнейшую разработку международного права в основных областях прав человека (A/41/PV.54, стр. 5). Кроме того, сам Комитет определил перспективную аудиторию для своих решений в связи с Факультативным протоколом, отметив, что их доступность имеет важное значение для правительственных ведомств, исследователей и широкой общественности 8/. Предположение о том, что деятельность Комитета имеет большое и непосредственное значение для программы Организации Объединенных Наций в целом, по-видимому, нашло наиболее четкое выражение в резолюции 1987/4 Экономического и Социального Совета, в которой, в частности, он приветствовал неустанные усилия

Комитета по правам человека в стремлении обеспечить единообразные нормы в осуществлении Пакта и призвал другие органы, занимающиеся аналогичными вопросами прав человека, соблюдать эти единообразные нормы, изложенные в общих комментариях Комитета по правам человека. Учитывая конкретный мандат Совета на осуществление координации деятельности в области прав человека, провозглашение такой политики имеет особое значение.

28. Деятельность Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин также приобрела большое значение, выходящее за непосредственные рамки режима соответствующих договоров, в контексте широкого диапазона международной деятельности, связанной с вопросом ликвидации дискриминации в отношении женщин. Как отмечал Директор Отдела по улучшению положения женщин на открытии восьмой сессии Комитета, деятельность Комитета стала оказывать чрезвычайно важное мультипликационное воздействие на определение глобальной политики 9/. Кроме того, важная взаимосвязь между работой Комитета и работой других соответствующих органов отмечалась Комиссией по положению женщин, которая отмечала в своей резолюции 33/3, что она разделяет озабоченность, выраженную Комитетом в отношении того, чтобы его рекомендации находились в соответствии с рекомендациями, принятыми другими межправительственными организациями, занимающимися улучшением положения женщин или вопросами прав человека.

29. В заключение можно привести еще два примера взаимодействия между договорными и директивными органами. Первый пример касается дублирования в деятельности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и исследованием вопроса о праве на достаточное питание как одном из прав человека, подготовленном Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств г-ном Асбьерном Эйде (E/CN.4/Sub.2/1987/23), Экономический и Социальный Совет обратил особое внимание Комитета на исследование г-на Эйде, и в своей резолюции 1988/33 предложил Комитету представить свои замечания по нему Экономическому и Социальному Совету. В ответ на предложение Совета Комитет просил Специального докладчика представить подготовленное им исследование и принять участие в диалоге по нему с членами Комитета 10/. Кроме того, на своей третьей сессии Комитет постановил пригласить Специального докладчика этой Подкомиссии по осуществлению экономических, социальных и культурных прав выступить перед Комитетом в подходящее время 11/. Второй пример связан с дублированием между деятельностью Комитета против пыток и деятельностью Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросам, связанным с запрещением пыток, г-на Койманса. На своей второй сессии Комитет провел с г-ном Коймансом обмен мнениями, в ходе которого было отмечено, что, хотя их соответствующие функции и полномочия являются различными, они по некоторым аспектам дополняют друг друга. Члены Комитета пришли к выводу, что важно поддерживать контакт с целью нахождения наиболее эффективных способов осуществления координации и взаимодополняемости 12/.

30. Вывод, который следует сделать на основе этого обзора нынешней практики, заключается в том, что работа договорных органов неизбежно во все большей степени переплетается с общей программой деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека. Этот факт недвусмысленно признается также в докладе второго совещания председателей договорных органов (A/44/98). Это явление имеет ряд важных последствий, которые рассматриваются в остальной части данного исследования.

/...

III. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ

A. Значение и функции процедур представления докладов

31. Развитие систем представления докладов лежит в самой основе международной системы содействия уважению и защите прав человека. Создание такой системы, связанной с положениями Всеобщей декларации прав человека, было предложено в рамках Организации Объединенных Наций еще в 1951 году (см. E/CN.4/517, стр. 2). Впоследствии в 1956 году в рамках Комиссии по правам человека в ее резолюции 1 (XII) была учреждена всеобъемлющая система представления на периодической основе докладов. Цели, на достижение которых была направлена эта система, имели не узконаправленный характер. Напротив, они включали не только создание исходной формы отчетности государств в связи с их обязательствами согласно положениям статей 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, но и решение таких задач, как поощрение усилий правительств; представление информации для целей деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека в целом; оказание помощи государствам в определении тех областей, в которых они могли бы получить пользу в результате оказания Генеральным секретарем консультативных услуг; и содействие обмену информацией и идеями в области прав человека.

32. Однако несмотря на то, что в принципе специальная система представления докладов и получила широкую поддержку, на деле она функционировала недостаточно хорошо. Вследствие этого бывший Директор Отдела прав человека Организации Объединенных Наций с глубоким сожалением сделал в начале 70-х годов вывод о том, что государства-члены, "так и не испытав на практике [систему представления докладов], предали ее забвению" 13/. Фактически же эта система была впоследствии заменена различными процедурами представления докладов, установленными в контексте договоров, вступивших в силу с конца 60-х годов. Генеральная Ассамблея неоднократно подтверждала важное значение этих новых процедур, в том числе и в принятой недавно резолюции 43/115, в преамбуле которой она признала, что

"эффективное осуществление документов по правам человека, подразумевающее представление государствами-участниками на периодической основе докладов соответствующим договорным органам и эффективное функционирование самих договорных органов, не только усиливает международную подотчетность в вопросах защиты и поощрения прав человека, но и представляет государствам-участникам ценную возможность для обзора политики и программ, затрагивающих защиту и поощрение прав человека, и для внесения надлежащих коррективов".

Следует отметить, что даже те государства-участники, которые столкнулись с трудностями в соблюдении своих обязательств по представлению докладов, признали важное значение этой процедуры. Так, в 1988 году представитель одного из таких правительств заявил членам Комитета по правам человека, что достоинством системы представления докладов является то, что она побуждает проводить "международно необходимое исследование общественного сознания" 14/.

33. В попытке пролить дополнительный свет на различные функции систем представления докладов в первом Общем замечании, принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, определяется целый ряд задач, для достижения которых, по мнению Комитета, должен использоваться процесс представления

докладов 15/. В значительной мере эти задачи, как представляется, применимы ко всем системам представления докладов, которые рассматриваются в настоящем исследовании. Представление о содержании Общего замечания позволяют получить приводимые ниже выдержки из его текста:

"2. Первая цель, имеющая особое отношение к первоначальному докладу, который должен быть представлен соответствующим государством-участником через два года после вступления Пакта в силу, состоит в обеспечении всестороннего рассмотрения национального законодательства, административных правил и процедур, а также практики с целью обеспечения наиболее полного соответствия Пакту ...

3. Вторая цель заключается в том, чтобы государство-участник регулярно следило за текущей ситуацией в отношении каждого из прав и, тем самым, знало о том, в какой мере все граждане на его территории или на территории, находящейся под его юрисдикцией, пользуются или не пользуются различными правами ...

4. Хотя контроль направлен на то, чтобы иметь полное представление о существующей ситуации, его главное значение заключается в обеспечении основы для разработки четко провозглашенной и тщательно разработанной политики, включая установление приоритетов, отражающих положения Пакта. Поэтому третья цель процесса представления докладов состоит в том, чтобы позволить правительству показать, что принятие мер, отвечающих таким принципам, уже фактически начато ...

5. Четвертая цель процесса представления докладов заключается в содействии общественному контролю за политикой правительства в области экономических, социальных и культурных прав и приобщению различных экономических, социальных и культурных секторов общества к разработке, проведению и рассмотрению хода выполнения соответствующих мер ...

6. Пятая цель состоит в обеспечении основы для того, чтобы само государство-участник, а также Комитет могли эффективно оценивать степень выполнения обязательств, содержащихся в Пакте.

7. Шестая цель заключается в том, чтобы позволить самому государству-участнику лучше понять проблемы и недостатки, встречаемые при постепенном осуществлении целого ряда экономических, социальных и культурных прав ...

8. Седьмая цель заключается в том, чтобы позволить Комитету, а также всем государствам-членам способствовать обмену информацией между государствами, лучше понять общие проблемы, с которыми сталкиваются государства и более глубоко оценивать меры, которые могли быть приняты с целью содействия эффективному осуществлению каждого из прав, содержащихся в Пакте ..."

В. Нынешние проблемы, касающиеся процедур представления докладов

34. Как отмечалось во введении к этому исследованию, в последние годы в ходе функционирования различных процедур представления докладов возникали самые разнообразные проблемы. Поскольку они достаточно подробно рассматривались в докладе второго совещания председателей договорных органов по правам человека, а также в докладах каждого из соответствующих комитетов, освещать в настоящем исследовании те же вопросы нет необходимости. Достаточно отметить, что основным проявлением существующих проблем является неадекватный или неудовлетворительный характер докладов, а также непредставление докладов. Хотя в различных комитетах в связи с первой проблемой часто высказываются замечания, определить ее масштабы нелегко. Однако вторую проблему можно рассмотреть с количественной точки зрения. Так, по состоянию на 1 июня 1988 года участниками одного или более из шести договоров, рассматриваемых в этом исследовании, являлись 146 государств, при этом число непредставленных в срок докладов составляло в общей сложности 626 (без учета Конвенции о борьбе против пыток, в соответствии с которой срок представления докладов на эту дату еще не наступил). Два года назад в срок не было представлено в общей сложности 460 докладов (при этом число государств-участников было лишь на 3 меньше) 16/. По состоянию на сентябрь 1989 года в срок не было представлено 195 докладов от 87 государств - участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В то же время в срок не было представлено 44 доклада от 37 государств - участников Международного пакта о гражданских и политических правах.

35. При проведении следующего обзора некоторых аспектов нынешних проблем было бы уместно учитывать два фактора. Во-первых, система представления докладов, несмотря на все ее недостатки или слабые места, в течение почти двух десятилетий развивалась очень быстро и в некоторых отношениях превзошла те ожидания, которые в разумной степени возлагались на нее первоначально. Таким образом, принципы, лежащие в основе системы, не утратили своего значения. В этой связи необходим не полный пересмотр, а систематические усилия по учету изменяющихся обстоятельств. Во-вторых, имеются свидетельства наличия позитивной взаимосвязи между действительностью и эффективностью систем представления докладов и тем, насколько государства-участники серьезно относятся к своим обязательствам по представлению докладов. Наиболее важные последствия, вытекающие из этого предположения, заключаются в том, что договорные органы сами могут играть важную роль в деле решения некоторых существующих проблем и что один из наилучших путей достижения этого состоит в обеспечении наглядности того, что результаты этого процесса оправдывают усилия государств-участников по полному соблюдению своих обязательств. Вместе с тем это также предполагает, что любые меры, направленные на повышение эффективности системы за счет ослабления предъявляемых требований, вполне могут нанести ущерб.

С. Бремя, обусловленное наличием многих систем представления докладов

36. В последние годы все чаще высказывается предположение о том, что одной из наиболее существенных проблем, с которыми сталкиваются государства-участники, является совокупное воздействие требований о представлении докладов по вопросам прав человека. Хотя настоящее исследование имеет ограниченную сферу охвата, следует отметить, что подобные проблемы увеличения числа требований о представлении докладов ни в коей мере не ограничены областью прав человека 17/.

37. Проблема увеличения числа запросов о представлении докладов по вопросам прав человека имеет многогранный характер. С точки зрения конкретного государства, такие запросы могут поступать из какого-либо одного или из всех источников, перечисленных ниже: а) договорных органов Организации Объединенных Наций; б) директивных органов Организации Объединенных Наций и прежде всего от Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и их соответствующих вспомогательных органов; с) специализированных учреждений, и в частности МОТ и ЮНЕСКО; d) региональных договорных органов по правам человека; и е) региональных директивных органов по правам человека. Можно также упомянуть и целый ряд других, не столь официально оформленных источников запросов на представление информации. Некоторые из недоговорных процедур имеют на самом деле вполне официальный характер. Примером этого являются Процедуры эффективного выполнения минимальных стандартных правил, касающихся обращения с заключенными, которые были приняты Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1984/47 и одобрены Генеральной Ассамблеей в резолюции 39/118 от 14 декабря 1984 года. В соответствии с этими Процедурами правительствам предлагается, в частности, направлять на периодические запросы Генерального секретаря информацию, касающуюся применения Правил и возникающих при этом трудностей. Кроме того, в различных контекстах по-прежнему выдвигаются новые предложения о применении аналогичных процедур в отношении стандартов, имеющих необязательный характер. Примером может служить разработка проекта декларации прав коренного населения, в связи с которой Рабочая группа по вопросам коренного населения неоднократно подчеркивала необходимость создания эффективного механизма осуществления.

38. Совокупное бремя этих различных процедур (каждая из которых, безусловно, имеет право на существование) также в значительной степени усугубляется тем, что государства, ратифицировавшие Международные пакты о правах человека, также, как правило, в значительно большей степени соблюдают договоры о правах человека в целом по сравнению с теми государствами, которые на ратифицировали их. В данном контексте достаточно лишь сказать о том, что между обязательствами по представлению докладов, принятыми в силу ратификации договоров (или присоединения к ним), и запросами о представлении докладов, которые поступают из других источников, существует коренное отличие. Тем не менее это отличие может не всегда иметь решающее значение для тех национальных должностных лиц, которые перегружены запросами о предоставлении информации. Таким образом, один из способов уменьшения общего давления на соответствующие органы на национальном уровне мог бы заключаться в принятии мер по сокращению или ограничению разумными пределами числа специальных запросов о предоставлении информации, направляемых директивными органами. В этом отношении последним, по всей вероятности, следует полнее использовать информацию, представляемую договорным органам (исходя, конечно, из того предположения, что от государств, которые не являются участниками соответствующих договоров, по-прежнему будет требоваться предоставление необходимой информации).

39. В целом, для уменьшения и значительного бремени представления докладов, которым уже отягощены многие государства, были определены три меры. Первая мера заключается в увеличении сроков периодического представления докладов. Это было сделано непосредственно Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, который перешел с трехгодичного на пятилетний отчетный цикл (хотя и предполагается, что доклады, представляемые на пятилетней основе, будут всеобъемлющими по своему характеру в отличие от докладов, представлявшихся раз в три года, в которых рассматривалась лишь треть основных статей части III Пакта). Помимо этого, Комитет

по ликвидации расовой дискриминации также облегчил бремя государств-участников по представлению докладов в результате введения в августе 1988 года пересмотренной системы, предусматривающей представление всеобъемлющих докладов каждые четыре года (вместо двух лет) и кратких информационных докладов - в промежуточный период. Кроме того, на своей сорок пятой сессии Комиссия по правам человека одобрила рекомендацию Группы трех, в которой содержалась просьба к государствам - участникам Конвенции против апартеида представлять их периодические доклады каждые четыре года при том понимании, что они могут представить дополнительную информацию Группе в любое время в промежуточный период. В результате этих изменений между сроками периодического представления докладов в соответствии со всеми документами была установлена тесная связь. Доклады должны представляться раз в пять лет в соответствии с обоими Пактами и в соответствии с каждой из других четырех конвенций - раз в четыре года.

40. Можно ожидать, что со временем такой порядок представления докладов, характеризующийся менее жесткими требованиями и более тесной связью между сроками представления, принесет значительные выгоды. Однако в будущем при разработке договоров необходимо уделять внимание предоставлению договорному органу определенной свободы действий в том, что касается сроков периодического представления докладов 18/. Это придало бы системе внутренний элемент гибкости, обеспечив при этом такое положение, при котором вопросы частотности представления докладов решались бы не просто на совещаниях государств-участников.

41. Вторая мера, призванная уменьшить бремя государств или же, по крайней мере, распределить его более равномерно по времени, заключается в обеспечении того, чтобы сроки представления докладов определенным государством-участником в соответствии с различными договорами были как можно больше разнесены. С началом эффективного использования в рамках системы договора вычислительной техники выработать согласованный график для каждого государства будет относительно просто.

42. Третья мера заключается в сокращении дублирования в требованиях о предоставлении докладов; к рассмотрению этого вопроса мы и переходим сейчас.

D. Сокращение дублирования в требованиях о представлении докладов

43. По-видимому, самый важный, однако и самый трудный путь облегчения общего бремени государств по представлению докладов заключается в том, чтобы побудить соответствующие договорные органы, а также сами государства-участники принять меры, направленные на уменьшение дублирования в существующих требованиях о представлении докладов. Самым простым способом достижения этой цели являются согласование и консолидация руководящих принципов представления докладов. Однако это возможно лишь в отношении того, что можно назвать "обзором положения в стране", или первоначального варианта доклада государства-участника. Этот подход был одобрен в принципе в ходе двух встреч председателей договорных органов (см. A/39/484, пункт 29, и A/44/98, пункт 79) и был подробно рассмотрен каждым комитетом в течение 1989 года. Можно ожидать, что принятие такого подхода позволит представляющему доклад государству сэкономить время, а также обеспечит представление каждому комитету достаточно всеобъемлющего общего обзора положения в государстве-участнике. Однако этого далеко недостаточно для решения более крупной проблемы дублирования.

/...

44. Проблема дублирования сфер деятельности различных договорных органов является неизбежным следствием подхода, принятого Организацией Объединенных Наций, в сравнении, например, с подходом Совета Европы. В то время как последний начал с одного "стержневого" договора (Европейская конвенция о правах человека) и впоследствии расширял сферу его применения вокруг этого "стержня" по принципу концентрических кругов, Организация Объединенных Наций в отличие от этого предпочла дополнять свои два основных Пакта рядом самостоятельных документов все более узкоспециального характера, в которых более подробно или более конкретно рассматриваются вопросы, в значительной степени охватываемые и этими Пактами. Кроме того, поскольку каждый документ составлен таким образом, чтобы любое государство могло стать его участником, необязательно, будучи при этом участником любого из других договоров, и поскольку каждый договорный орган является полностью независимым от других, дублирование сфер деятельности неизбежно.

45. Характер и масштабы этой проблемы наиболее наглядно иллюстрируются на примере. Для этих целей можно использовать самые различные права, однако, по-видимому, одним из наиболее ярких примеров может послужить право на свободу ассоциаций. Это право признается в пяти из шести договоров, охваченных настоящим исследованием. Оно также содержится в каждом из проектов конвенций, касающихся прав ребенка и прав рабочих-мигрантов соответственно. Кроме того, две основные конвенции МОТ об этом праве (по состоянию на 1 января 1989 года) были ратифицированы (Конвенция 1948 года № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию) 99 государствами и (Конвенция 1949 года № 98 о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров) 115 государствами 19/. Таким образом, любое государство, являющееся участником всех или большей части из этих договоров, обязано представлять периодические доклады в соответствии с каждым из них, содержащие подробную информацию о положении в области, в частности права на свободу ассоциаций.

46. Принцип недискриминации затрагивается в еще большем числе договоров, в результате чего возникают еще более сложные вопросы, касающиеся дублирования сфер деятельности различных договорных органов. Определенное представление об общем объеме дублирования среди шести договорных органов Организации Объединенных Наций можно получить на основе исследования (E/C.12/1989/3), проведенного Генеральным секретарем в ответ на запрос Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в 1988 году, утвержденный Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1988/4, о подготовке доклада, "четко отражающего объем и характер любого возможного дублирования вопросов, рассматриваемых в основных договорах по правам человека, в целях сокращения там, где это необходимо, дублирования в рассмотрении различными руководящими органами вопросов, касающихся любого конкретного государства-участника".

47. Однако решить проблему дублирования сфер деятельности гораздо труднее, чем определить ее масштабы. Главная трудность состоит в том, что, строго говоря, каждый договор устанавливает отдельный правовой режим со своими собственными четкими обязательствами, со своими индивидуальными нормативными положениями, со своим кругом государств-участников и своим собственным контрольным органом. Таким образом, например, в связи с предложением о том, что представление информации Комитету по правам человека по вопросам, доклад о которых будет представлен другому договорному органу, не должно быть обязательным, один из членов Комитета недавно написал:

"Разве это правильно с точки зрения закона или с любой другой точки зрения, что государства принимают на себя обязательство представлять информацию и соглашаются на ее рассмотрение в соответствии с договором А, однако заявляют, что в этом нет необходимости отчасти в силу новых обязательств, принятых ими совместно с некоторыми другими государствами в соответствии с договором В? Даже в том случае, когда содержащиеся в заключенном позднее договоре положения о контроле и соблюдении являются не менее эффективными (чего обычно не бывает), это предложение неприемлемо. В связи с этим предложением государства получают достаточно твердый ответ Комитета по правам человека о том, как должен осуществляться процесс представления докладов в будущем: на карту могут оказаться поставленными процедуры выполнения положений Пакта" 20/.

48. Однако представляется, что такой ответ основан на неправильном понимании выдвинутых предложений, в которых на самом деле содержится наилучший вариант среднесрочного решения данной проблемы. Это предложение заключается не в том, чтобы освободить государства-участники от их обязательств по представлению докладов в соответствии с одним договором из-за того, что они уже представили доклад согласно другому договору. Суть его заключается, скорее всего, в том, что в тех случаях, когда государство уже представило информацию в докладе одному договорному органу и считает, что она должна быть принята во внимание и другим договорным органом, в представлении соответствующей информации и ее повторном или даже многократном воспроизведении нет необходимости. Вместо этого будет достаточно сделать ссылку на другой доклад. Такая процедура ни в коей мере не ущемляет и не подрывает полномочий любого договорного органа запросить любую необходимую ему дополнительную информацию, и, кроме того, рассмотрение информации одним договорным органом ни в коем случае не идет в ущерб подходу, который может быть принят в отношении той же самой информации другим договорным органом. Таким образом, эта процедура в полной мере совместима с сохранением автономности каждого из договорных органов 21/.

49. Сопоставимая процедура использования перекрестных ссылок четко закреплена в статье 17 (3) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (см. резолюцию Генеральной Ассамблеи 2200 (XXI), приложение), которая гласит:

"Если соответствующие сведения были ранее сообщены Организации Объединенных Наций или какому-либо специализированному учреждению каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством, то нет необходимости воспроизводить эти сведения, и будет достаточной точная ссылка на сведения, сообщенные таким образом".

Уместность перехода к более согласованной системе перекрестных ссылок можно проиллюстрировать на примере прав ребенка. Предполагается, что после принятия проекта конвенции о правах ребенка (E/CN.4/1989/29) и вступления его в силу государства - участники этой Конвенции, являющиеся одновременно участниками обоих Пактов, будут представлять доклады трем различным договорным органам по практически одним и тем же вопросам. Так, в недавно принятых Комитетом по правам человека общих замечаниях № 17 (35) по статье 24 Международного пакта о гражданских и политических правах поднимаются многие из тех вопросов, которые конкретно упоминаются в проекте конвенции (см. CCRP/C/21/Add.7). При таких обстоятельствах, по-видимому, нет необходимости в том, чтобы после направления государству запроса о представлении очень подробного доклада предлагаемому комитету по правам ребенка просить затем это государство воспроизвести ту же самую информацию в другом докладе

Комитету по правам человека. Кроме того, аналогичная информация может также быть запрошена Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам согласно статье 10 этого Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

50. Тот же вопрос о дублировании также возникает в связи с некоторыми договорами по правам человека, принятыми под эгидой МОТ. Хорошим примером этого служит недавно принятая Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин общая рекомендация № 13 (восьмая сессия 1989 года), в которой в пункте 1 предлагается:

"... в целях полного осуществления Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин те государства-участники, которые еще не ратифицировали Конвенцию № 100 МОТ, поощрялись сделать это" 22/.

Поскольку Комитет тем самым одобрил ратификацию Конвенции № 100 МОТ (о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности), было бы разумно ожидать, что он рассмотрит вопрос о разрешении государствам-участникам, ратифицировавшим обе Конвенции, делать ссылки на уже представленную МОТ информацию в тех частях своих докладов Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин, которые касаются равного вознаграждения за труд равной ценности. Аналогичный подход мог бы также быть рассмотрен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в связи с Конвенциями МОТ, которые непосредственно относятся к правам, закрепленным в статьях 6-9 Пакта (касающихся прав на труд, на справедливые и благоприятные условия труда и социальное обеспечение, а также прав, касающихся профсоюзов).

51. Наиболее трудным моментом в отношении предложения поощрять использование перекрестных ссылок является вопрос о том, каким образом максимально облегчить его реализацию. Соответствующие усилия могут быть предприняты на трех различных уровнях. Вероятно, наиболее важный уровень - это уровень самих государств-участников. Каждое государство должно на основании тех документов, которые оно уже ратифицировало или собирается ратифицировать в ближайшем будущем, стремиться к выявлению тех случаев, когда перекрестные ссылки могут быть использованы эффективно и уместно, и в соответствии с этим составлять свои доклады 23/. В то время как некоторые государства уже начали это делать, другим государствам, располагающим очень ограниченными ресурсами для использования в области представления докладов, достичь этого, несомненно, будет нелегко. Поэтому можно считать, что предоставление Центром Организации Объединенных Наций по правам человека консультативных услуг в данной области может иметь особую важность. В целом принцип "приоритетности частного перед общим" (A/C.3/43/5, приложение, стр. 11) является подходящим практическим правилом для направления усилий на уменьшение дублирования. В то же время следует избегать возведения этого правила в ранг непреложной нормы. Кроме того, как отмечалось выше, использование перекрестных ссылок не должно толковаться как исключение необходимости (т.е. обязательства) представлять доклады соответствующему органу, а лишь как средство, обеспечивающее упрощение этой процедуры.

52. Второй уровень, на котором могут приниматься меры, - уровень договорных органов. Каждому комитету может быть предложено рассмотреть вопрос о разработке для использования государствами-участниками определенных руководящих принципов уместного применения перекрестных ссылок. В этой связи возможная компьютеризация работы договорных органов, очевидно, в значительной степени облегчит любые усилия в этом направлении.

53. Третий уровень - это уровень специализированных учреждений и, в частности, МОТ. В 1969 году Международное бюро труда подготовило подробный и тщательно разработанный документ под названием "Сравнительный анализ Международных пактов о правах человека и международных конвенций о труде и рекомендации" 24/. Этот анализ мог бы служить хорошим ориентиром в подходах, принятых каждым договорным органом в отношении использования стандартов МОТ, а также в отношении информации, представляемой государствами-участниками. Поэтому необходимо поощрять Бюро к рассмотрению вопроса о подготовке обновленного и дополненного анализа, в котором принимались бы во внимание все шесть договоров Организации Объединенных Наций, рассматриваемых в данном исследовании. Другие соответствующие учреждения могли бы провести аналогичные аналитические исследования в той мере, в какой это необходимо, по их мнению, для сокращения в конечном итоге дублирования в представляемых докладах.

IV. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ: ФИНАНСОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

A. Финансовые механизмы для существующих и будущих договорных органов

1. Классификация механизмов

54. Методы, применяемые в соответствии с различными документами о правах человека для финансирования деятельности соответствующих договорных органов, были подробно изложены в записке Генерального секретаря Экономическому и Социальному Совету (E/1988/85). Было принято решение об использовании, по существу, трех различных типов механизмов:

а) финансирование полностью за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Это относится к Комитету по правам человека (за очень незначительным исключением) 25/, Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Группе трех 26/;

б) финансирование частично за счет регулярного бюджета и частично за счет государств-участников. Это относится к Комитету по ликвидации расовой дискриминации, хотя государства-участники и должны покрывать путевые и суточные расходы членов Комитета, что составляет приблизительно 10 процентов от общего объема расходов;

в) финансирование полностью за счет государств-участников. Это относится к Комитету против пыток и является также одним из двух вариантов, которые приводятся в квадратных скобках в проектах конвенций, касающихся как прав ребенка, так и прав трудящихся-мигрантов. К этой категории относится также Комиссия против апартеида в спорте, которая будет скоро учреждена в соответствии со статьей 11 Международной конвенции против апартеида в спорте (резолюция 40/64 G, приложение, от 10 декабря 1985 года), вступившей в силу 3 апреля 1988 года. Этот будущий договорной орган не был включен в круг вопросов настоящего исследования и поэтому специально в нем не рассматривается.

/...

2. Проблемы, встретившиеся в последние годы

55. Три различных фактора обусловили возникновение проблем финансового характера, с которыми столкнулись договорные органы в последние годы. Первым из них является общий финансовый кризис, переживаемый Организацией Объединенных Наций, который привел к значительному сокращению объема имеющихся средств для целей финансирования и вызвал необходимость урезания ассигнований, что, в частности, сказалось и на договорных органах. Вторым фактором является неуплата некоторыми государствами-участниками своих начисленных взносов, которые они должны уплатить согласно соответствующим договорным обязательствам. Третий фактор, который тесным образом связан с двумя другими, касается растущих потребностей договорных органов в связи с постоянно увеличивающимся объемом работы. В результате эти факторы оказали то или иное серьезное негативное воздействие на большинство договорных органов.

56. Поэтому Комитет по правам человека отменил свою запланированную осеннюю сессию в 1986 году и смог созвать лишь одну из своих двух предсессионных рабочих групп перед началом работы своих двадцать девятой, тридцатой и тридцать первой сессий. В своем докладе за 1988 год Комитет отметил, что "одна рабочая группа не в состоянии надлежащим образом справиться с большим объемом предсессионной подготовительной работы" 27/.

57. Бюджет Комитета по экономическим, социальным и культурным правам не подвергся каким-либо сокращениям, но его просьбы о продлении сессии или проведении дополнительной чрезвычайной сессии не были удовлетворены из-за финансовых трудностей. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин также не смог провести сессию желаемой продолжительности. Так, например, не были предприняты какие-либо шаги в ответ на его просьбу о проведении восьми дополнительных заседаний (четыре дня) во время его сессии 1989 года. Проблемы с укомплектованием персоналом вынудили его на своей восьмой сессии решительно поддержать предложение о принятии мер по обеспечению финансирования, которые дали бы ему возможность эффективно функционировать. Группа трех прямо не была затронута финансовым кризисом.

58. Комитет против пыток не смог провести вторую сессию в 1988 году, а продолжительность его первой сессии составила всего лишь одну неделю. В результате этого доклады, представленные государствами-участниками в июне 1988 года, Комитет смог рассмотреть лишь в апреле 1989 года. Председатель Комитета уже отметил, что без сотрудничества государств-участников "в добросовестном выполнении финансовых обязательств нельзя гарантировать долговременную действенность всех видов деятельности, предусмотренных Конвенцией, включая соблюдение ее процедур представления доклада" (A/44/98, пункт 45). Если принять во внимание серьезный и хронический характер трудностей, с которыми сталкивается в этом плане Комитет по ликвидации расовой дискриминации, то нет ничего удивительного в том, что такие проблемы будут возникать и в обозримом будущем.

59. Комитет по ликвидации расовой дискриминации уже не раз оказывался в неопределенной финансовой ситуации в результате неуплаты взносов государствами-участниками, но до конца 1985 года проблем удавалось избегать благодаря практике авансирования средств из Общего фонда Организации Объединенных Наций до получения причитающихся взносов. Финансовый кризис положил конец этой практике, и, как результат, пришлось отменить летнюю сессию Комитета в 1986 году. Поэтому он не смог представить доклад Генеральной Ассамблее о своей деятельности за год, как это предусматривается Конвенцией. Настоятельные призывы на совещаниях государств-

участников Конвенции, а также Генеральной Ассамблеи позволили сократить задолженность с 262 611 долл. США (по состоянию на 16 июня 1986 года) до 159 319 долл. США (по состоянию на 31 июля 1987 года). Несмотря на это сокращение Генеральный секретарь объявил, что по состоянию на конец июня 1987 года имеющихся средств намного меньше той суммы, которая необходима для проведения следующей сессии Комитета. Однако после проведения консультаций и с учетом некоторых обещаний в отношении скорых выплат Генеральный секретарь разрешил проведение сокращенной сессии продолжительностью в одну неделю в августе 1987 года, с тем чтобы дать возможность Комитету принять свой доклад за 1986/87 год 28/.

60. На этой сессии Комитет принял также решение, в котором выразил серьезную озабоченность по поводу того, что, "несмотря на все настоятельные призывы Генеральной Ассамблеи, совещаний государств-участников, Генерального секретаря и самого Комитета внести долевые взносы в соответствии с Конвенцией, ситуация, мешающая надлежащему функционированию Комитета, продолжает ухудшаться" 29/. Соответственно, он рекомендовал Генеральной Ассамблее "до полностью удовлетворительного решения нынешних проблем рассмотреть вопрос о том, чтобы уполномочить Генерального секретаря продолжать авансировать средства на покрытие расходов членов Комитета, как это делалось в прошлом" 29/. Ассамблея не одобрила эту рекомендацию, и по состоянию на 1 сентября 1988 года сумма неуплаченных взносов составила 149 328 долл. США. В течение этого года Комитет смог провести лишь одну сокращенную сессию продолжительностью в две недели. Генеральный секретарь сообщил тогда Комитету, что впоследствии фактическая дата созыва и продолжительность сессий, планируемых на будущее, "будут зависеть от наличия достаточных средств и их поступления от государств-участников" 30/. В своем докладе за 1988 год Комитет вновь обратился с призывом к Генеральной Ассамблее уполномочить Генерального секретаря обеспечить его финансирование на временной основе до тех пор, пока "не будет найдено более долговременное решение" 31/. Впоследствии на 12-м совещании государств - участников Конвенции было принято решение о том, чтобы в порядке исключения Комитет, по мере возможности, провел одну продленную сессию в 1989 году 32/. Этот подход был подтвержден Генеральной Ассамблеей в пункте 8 ее резолюции 43/96 от 8 декабря 1988 года. Поэтому была проведена четырехнедельная сессия, несмотря на то, что по состоянию на 14 августа 1989 года общая задолженность превысила уровень прошлого года и составила 172 560 долл. США.

61. Таким образом, Комитет по ликвидации расовой дискриминации пострадал в большей степени, нежели любой из других договорных органов, что объяснялось несовершенством системы финансирования, учрежденной Конвенцией, а также неуплатой значительным числом государств-участников своих долевых взносов. Последствия оказались существенными. Вся система надзора, предусмотренная Конвенцией, оказалась в состоянии неопределенности, так как ни государства-участники, ни члены Комитета не знали точно, состоятся ли запланированные сессии, а если состоятся, то какая будет их продолжительность. К концу 1988 года количество не представленных в установленные сроки Комитету докладов составило 84 (от 54 государств-участников), и представители многих государств были вынуждены отложить представление докладов Комитету. Кроме того, Комитет был вынужден посвятить значительную часть своего времени, отведенного обсуждению вопросов существа проблемы финансирования, а также уделить внимание преимущественно этому вопросу при обсуждении его доклада Генеральной Ассамблеей.

62. После ряда лет, на протяжении которых непосредственно и через различных посредников безуспешно делались призывы, становится ясно, что существующая система вряд ли будет эффективно функционировать в ближайшие годы. Причины неуплаты соответствующими государствами-участниками взносов неясны, хотя в этой связи выдвигаются различные теории. Предположение о наличии важной взаимосвязи между государствами-участниками, которые не уплатили свои долевые взносы, и теми государствами-участниками, которые не представили доклады, лишь частично подтверждается в результате тщательного сопоставления соответствующих перечней. Вместе с тем в перечне стран, имеющих финансовую задолженность, явно преобладают развивающиеся страны, и из этого можно было бы сделать вывод о том, что общее международное финансовое положение, включая кризис задолженности, является одним из важных факторов. Но это объяснение также верно лишь отчасти, так как в подавляющем большинстве случаев речь идет об очень небольших суммах (значительно меньше нескольких сотен долларов ежегодно). Несмотря на то, какой комплекс причин будет установлен, непреложным фактом, однако, остается то, что имеющиеся способы исправления положения оказались неэффективными и Комитет по-прежнему находится в чрезвычайно трудном положении.

63. Поэтому наиболее конструктивным подходом, как представляется, явилось бы изучение возможности использования альтернативных юридических и административных мер, как это было признано Генеральной Ассамблеей в пункте 10 ее резолюции 43/96. Однако такое изучение окажется полезным лишь в том случае, если оно будет предпринято в рамках поиска общего комплекса решений тесно взаимосвязанных проблем, с которыми сталкивается система наблюдения за выполнением международных договоров в целом.

64. Прежде чем приступить к рассмотрению различных вариантов, которые могут быть в этом отношении, уместно представить более широкую картину, отметив при этом, что на сорок четвертой сессии Генеральной Ассамблеи уже просили определить, следует ли учреждать новый договорной орган (комитет по правам ребенка), и если да, то на базе каких финансовых механизмов. Две альтернативы, содержащиеся в проекте конвенции, отражают соответственно модель Комитета по правам человека (полное финансирование за счет регулярного бюджета) и модель Комитета против пыток (полное финансирование за счет государств-участников). Кроме того, те же альтернативы, по-видимому, возникнут в результате разработки проекта Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и их семей, заключительный вариант которой, возможно, будет представлен Генеральной Ассамблеей на ее сорок пятой сессии. Поэтому любое решение финансовых проблем существующих договорных органов должно предусматривать учет также и этих факторов.

3. Финансирование за счет регулярного бюджета - финансирование за счет государств-участников: некоторые принципиальные вопросы

65. Оставляя на время в стороне конкретные характеристики нынешнего положения, было бы целесообразно рассмотреть некоторые из главных аргументов в пользу двух основных альтернативных подходов к финансированию. В общих чертах, в пользу финансирования за счет государств-участников было приведено не менее трех аргументов, включая то, что: а) принципиальным вопросом является необходимость того, чтобы только бенефициарии условий договора (т.е. стороны) оплачивали его осуществление; б) целям сокращения расходов и повышения эффективности лучше соответствует финансирование за счет государств-участников, а не за счет

регулярного бюджета; и с) финансирование за счет регулярного бюджета представляет собой открытое бюджетное обязательство и устанавливает прецедент, ведущий к тому, что всякий и каждый договорный орган будет финансироваться за счет Организации Объединенных Наций.

а) Принцип оплаты за счет пользователя

66. Первый из этих аргументов, по крайней мере частично, является закономерным отражением той широко разделяемой растущим числом экономистов точки зрения, согласно которой во избежание подрыва соответствующих стимулов к повышению эффективности пользователь должен оплатить стоимость любой оказанной услуги или проведенного мероприятия. В сфере договоров по правам человека предполагается, что те государства, которые добровольно становятся сторонами конкретного договора, должны автоматически быть готовыми взять на себя обязательство покрывать расходы соответствующего договорного органа. Следует, однако, заметить, что любая попытка провести прямую аналогию между правами человека и такими областями, как загрязнение окружающей среды, связь, торговля, сельское хозяйство и т.д., чревата опасностью. По причинам, не требующим разъяснений, движущие политические силы очень разнообразны, а элемент личного корыстного интереса любого конкретного государства представляется гораздо менее значительным.

67. Тем не менее, при условии достаточно широкого утверждения этого принципа, он на самом деле будет применим и к области прав человека. Однако обязательным элементом является признание того, что главными бенефициариями режима договора о правах человека являются, во-первых и прежде всего, международное сообщество в целом и, во-вторых, те лица и группы, права которых в итоге поощряются и защищаются. Именно поэтому бремя расходов должен нести главный бенефициарий - международное сообщество. Это предложение можно обосновать несколькими доводами. Во-первых, как отмечалось выше, основные договоры и договорные органы в совокупности представляют собой краеугольный камень международной системы прав человека. Работа договорных органов обеспечивает прямую и постоянную выгоду для директивных органов Организации Объединенных Наций и для каждого государства, которое серьезно стремится обеспечить уважение прав человека (независимо от того, предпочло оно или нет ратифицировать соответствующие документы или присоединиться к ним).

68. Второй и не менее важный довод заключается в том, что согласно Уставу Организации Объединенных Наций (особенно статьям 1, 55 и 56) разработка действенного и всеобъемлющего подхода к правам человека является одной из основных целей Организации. В самом Уставе (статья 13) прямо говорится, что прогрессивное развитие международного права и его кодификация являются наиболее подходящими средствами для достижения этой цели 33/. Таким образом, конкретные договоры (наряду с соответствующими организационными механизмами, такими, как договорные органы, обеспечивающие их соблюдение) должны рассматриваться как составная и неотъемлемая часть общей системы Организации Объединенных Наций в области прав человека. Такая надежда часто высказывалась в Сан-Франциско в 1945 году, когда был утвержден Устав, и в Париже три года спустя, когда была принята Всеобщая декларация прав человека. С тех пор подобная точка зрения неоднократно и настойчиво повторялась соответствующими директивными органами Организации Объединенных Наций.

/...

69. Кроме того, как было подчеркнуто на совещании председателей договорных органов в области прав человека в 1988 году, Генеральная Ассамблея несет особую ответственность за надлежащее функционирование этих органов, поскольку они были созданы для осуществления наблюдения за претворением в жизнь документов, принятых самой Ассамблеей (см. A/44/98, пункты 70 и 83). Можно было бы также утверждать, что договорные органы осуществляют одну важную функцию, ранее осуществлявшуюся Комиссией по правам человека и Экономическим и Социальным Советом, которые в течение почти четверти века делали обзоры периодических докладов по правам человека, представляемых государствами-членами 34/. В конечном счете, практически сразу после того, как пакты вступили в силу, а соответствующие органы начали получать доклады от государств-участников, этой практике был положен конец. Пока она существовала, все расходы, связанные с рассмотрением Комиссией периодических докладов, покрывались из регулярного бюджета. И хотя в своей резолюции 1074 С (XXXIX) Экономический и Социальный Совет рассматривал эту систему и как важный "источник информации", и как "ценный стимул в деле охраны правительствами прав человека и основных свобод", в конечном счете стало ясно, что компетентные договорные органы могут осуществлять эту, а также дополнительные функции гораздо более эффективно и систематично, чем сама Комиссия 35/. В этом смысле можно считать, что создание договорных органов обеспечивало выполнение задач, которые Совет и Комиссия считали весьма важными, и сэкономило для регулярного бюджета сумму, расходовавшуюся на поддержание существовавшей до этого системы периодических докладов.

70. Другой важный довод в пользу финансирования из регулярного бюджета заключается в том, что любое соглашение, связанное со значительными расходами для государств, которые становятся сторонами в договоре по правам человека, приводит к незаинтересованности в ратификации и, следовательно, прямо противоречит часто провозглашаемой цели достижения всеобщей ратификации основных договоров. Парадоксальным результатом практики покрытия расходов за счет государства-участника является то, что государства, которые укрепляют общую систему путем ратификации, оказываются в невыгодном финансовом положении, а государства, не являющиеся участниками договора, оказываются фактически в выигрыше. Более того, последние могут использовать финансовые издержки в качестве аргумента в пользу отказа от ратификации. Здесь возникает также возможность "прокатиться за чужой счет", поскольку граждане государств, не ратифицировавших договор, могут без ущерба для собственного государства пользоваться защитой, которую обеспечивают им различные договоры, когда бы они ни находились на территории государства, являющегося участником договора. Учитывая то значение, которое Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека постоянно придают достижению всеобщей ратификации, представляется совершенно непоследовательным устанавливать финансовые процедуры для новых и существующих договорных органов, которые, явно не будут содействовать достижению этой цели и могут фактически прямо подорвать ее реализацию.

71. Последний аргумент в этом контексте заключается в том, что следствием - возможно, непредвиденным - финансирования одних договорных органов из регулярного бюджета в сочетании с требованием финансирования за счет государства-участника для других, явилось установление оскорбительных различий между разными органами, что косвенно означает приоритет одних вопросов за счет других. Например, трудно понять с точки зрения существующих принципов, почему общий бюджет должен использоваться для того, чтобы обеспечивать регулярные встречи и эффективное функционирование Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а не для того, чтобы

сколько-нибудь содействовать усилиям Комитета против пыток или Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Теоретически можно представить себе договоры, в которых рассматриваются вопросы явно второстепенной важности и которые разрабатываются главным образом в интересах ограниченного числа государств, от которых вполне резонно можно ожидать оплаты возникающих расходов. Однако очевидно, что вопросы о пытках и расовой дискриминации не подпадают под эту категорию. Таким образом, в принципиальном отношении чрезвычайно сложно объяснить уязвимость ряда конкретных договорных органов к невыполнению ограниченным числом государств своих финансовых обязательств, особенно в период, когда Генеральная Ассамблея придает особое значение тем функциям, которые они выполняют в контексте общей программы Организации Объединенных Наций в области прав человека.

b) Аргумент эффективности

72. Второй часто используемый довод заключается в том, что финансирование за счет государства-участника предпочтительнее в интересах эффективности и как часть общих усилий по сокращению расходов. Представляется, что этот довод основан на следующих предположениях: а) следование естественным законам спроса и предложения является наиболее эффективным средством обеспечения действенности; и b) государства - участники договора имеют больше возможностей, чем Генеральная Ассамблея, для обеспечения действенного функционирования соответствующих договорных органов. Первое из этих предположений основано на убеждении, что если государства-участники ценят данный "товар" (договорный орган), то они готовы платить за его функционирование. Если же они не платят, значит "товар" имеет какой-то недостаток. Однако, такая аргументация ущербна, потому что в этом случае не только игнорируются те многочисленные причины, по которым данное государство-участник может оказаться не в состоянии платить или может не делать этого по ошибке, но, что более важно, и тот факт, что де-факто право вето принадлежит небольшой группе государств-участников, которые по корыстным соображениям могут быть весьма заинтересованы в том, чтобы не допустить функционирования (или по меньшей мере эффективного функционирования) соответствующего договорного органа. Одним словом, законы спроса и предложения применительно к договорным органам по правам человека действуют, как правило, в обратном (или даже ошибочном) направлении. Если предложение достаточно (т.е. если некоторые государства-участники могут быть невысокого мнения об усилиях Комитета). И наоборот, если спрос со стороны государств высокий, то можно, по крайней мере, допустить, что это вызвано вялой и неэффективной работой Комитета. Важно однако отметить, что орган, которому поручено контролировать соблюдение государствами своих обязательств по правам человека, просто не может сохранить свою независимость и объективность или он подвергается прямому, непосредственному и исключительному финансовому контролю со стороны тех государств, в отношении которых он намерен осуществлять контроль за соблюдением обязательств. (Действительно, даже существующая сегодня степень зависимости договорных органов от решений Генеральной Ассамблеи по вопросам финансирования вызвала в прошлом возражения комитетов на том основании, что эта практика не совсем соответствует их независимому статусу.)

73. Второе предположение в поддержку аргумента эффективности сводится к тому, что государства-участники находятся в лучшем положении, чем Генеральная Ассамблея, в том, что касается содействия эффективности. Однако опыт последних лет не подтверждает это предположение. С одной стороны, государства-участники имеют в своем распоряжении лишь весьма неэффективное оружие в форме невыплаты или задержки

выплаты начисленных сумм. Помимо того, что это оружие может быть использовано только как результат невыполнения договорного обязательства об оплате, оно не дает государствам возможности поддерживать или поощрять конкретные процедурные нововведения, призванные обеспечить наиболее эффективное использование имеющихся средств. С другой стороны, сами комитеты, частично по воле Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, в последние годы приняли целый комплекс разнообразных мер, направленных на повышение действенности при одновременном сохранении и даже повышении эффективности. В этой связи можно заметить, что если Совещанию председателей договорных органов суждено стать регулярным событием, то оно может превратиться в важное средство постоянной разработки и внедрения надлежащих мер и нововведений.

74. В ситуациях, когда альтернативы введению бюджетных ограничений нет, именно Генеральная Ассамблея является тем органом, который наилучшим образом может обеспечить, чтобы принимаемые меры были принципиальными и универсальными. Альтернатива, заключающаяся в том, чтобы оставить все договорные органы на произвол судьбы, - бесспорно, наименее эффективное средство содействия независимости, предсказуемости и даже рентабельности.

с) Вопрос об открытых обязательствах

75. Периодически выдвигаемый довод против финансирования договорных органов в области прав человека за счет регулярного бюджета заключается в том, что такая политика предполагает открытые обязательства Генеральной Ассамблеи финансировать деятельность неограниченного количества новых органов в будущем. Хотя вполне вероятно, что такие опасения несколько преувеличены, все же представляется, что они не лишены некоторых оснований. Расходы, связанные с финансированием за счет регулярного бюджета отдельных договорных органов, число которых примерно через пять лет может достичь восьми, представляют собой значительное финансовое бремя. Кроме того, если существенно не изменить исходные посылки, которые, как правило, преобладали до настоящего времени, то можно с полным основанием предположить, что в ближайшие 10-20 лет будет предложен, а возможно, и создан целый ряд договорных органов. Таким образом, озабоченность по поводу общих расходов подкрепляет содержащиеся в других частях настоящего исследования предположения относительно того, что соображения эффективности, последовательности, управляемости и транспарентности говорят в пользу поиска путей ограничения создания новых договорных органов. В условиях, когда все средства, имеющиеся в распоряжении Организации Объединенных Наций для деятельности в области прав человека, ограничены, создание новых органов почти наверняка уменьшит объем финансовых и кадровых ресурсов, которые могут быть предоставлены всем комитетам, включая уже существующие.

76. Если согласиться с этими аргументами, то Генеральной Ассамблее, возможно, следует приступить к рассмотрению тех методов, с помощью которых можно ограничить число новых органов (не считая тех, которые уже находятся на этапе разработки) или, вероятно, если быть более точным, наложить запрет на их учреждение. В настоящем исследовании предлагается ряд способов, с помощью которых эта цель может быть достигнута без ущерба для эффективности существующей системы. Необходим такой подход, который обеспечил бы эффективное функционирование существующих органов (а также тех органов, которые занимаются вопросами прав ребенка и трудящихся-мигрантов) и поощрял проявление сдержанности в вопросе создания новых договорных органов, деятельность которых финансировалась бы за счет регулярного бюджета.

Такой подход позволил бы держать под контролем общий объем затрачиваемых ресурсов и в более прямой и открытой форме рассматривать существующие проблемы. Нынешний подход, напротив, ничего не дает для решения фундаментальных коренных проблем в силу того, что не позволяет устранить постоянно присутствующий элемент неопределенности в деятельности некоторых комитетов, разрешает другим органам действовать на таких уровнях, которые затрудняют эффективное функционирование, а также в силу создания новых комитетов, финансовая база которых изначально неустойчива. В связи с этим необходимо комплексное решение, которое позволило бы разработать прочную, стабильную, независимую и эффективную систему контроля за положением в области прав человека в соответствии с давнишним и часто подтверждавшимся обязательством Организации Объединенных Наций.

4. Добровольные взносы

77. Иногда выдвигаются предложения изучить третий путь - помимо финансирования за счет государств-участников или регулярного бюджета. Основными компонентами этого решения являлись бы добровольные взносы либо со стороны государств (независимо от того, являются ли они участниками соответствующего договора), либо со стороны международных учреждений, особо заинтересованных в данном вопросе (как например, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) - в случае предлагаемого Комитета по правам ребенка, и даже МОТ - в случае комитета, который было предложено создать в соответствии с проектом конвенции о трудящихся-мигрантах). Однако это решение не выдерживает серьезного анализа и не обладает сколько-нибудь весомыми достоинствами, которые оправдывали бы рекомендацию о его использовании. Во-первых, в высшей степени нереально, что появятся средства в необходимом объеме. Это обусловлено целым рядом причин, подробно останавливаться на которых здесь нет смысла. Во-вторых, такой подход сделал бы соответствующий(ие) комитет(ы) совершенно незащищенным(и) от воздействия непредсказуемых факторов, обусловленных изменениями внутренних политических и бюджетных приоритетов государства (государств)-донора(ов) или учреждений-доноров. В-третьих, такая зависимость от щедрости отдельных государств или учреждений была бы явно несовместимой с понятием независимого и объективного договорного органа, стоящего выше конкретных национальных интересов. Таким образом, решение в пользу добровольного взноса по сути означало бы отрицание основных принципов, лежащих в основе создания экспертных органов контроля, и отказ Генеральной Ассамблеи от своих обязанностей (как органа, отвечающего за разработку положений, содержащихся в соответствующем договоре).

5. Практические последствия принятия решения о финансировании за счет регулярного бюджета

78. Генеральная Ассамблея неоднократно выражала свою озабоченность в связи с неустойчивым и неудовлетворительным финансовым положением некоторых договорных органов. Анализ, содержащийся в предыдущем разделе, показал, что финансирование всех договорных органов за счет регулярного бюджета в принципе является оптимальным средством, которое позволит избегать или решать такие проблемы в будущем. Однако в действительности ситуация является несколько более сложной, и при проведении любого анализа необходимо учитывать различный статус разных договорных органов. С этой целью договорные органы можно разбить на три категории: а) существующие договорные органы, полностью финансируемые за счет регулярного бюджета; б) существующие договорные органы, финансируемые, по крайней мере частично, государствами-участниками; и с) новые договорные органы.

79. В отношении первой категории не возникает никаких принципиальных проблем, связанных с финансированием, по крайней мере до тех пор, пока Генеральная Ассамблея продолжает обеспечивать наличие надлежащего объема средств. К этой категории относятся Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Группа трех, созданная в соответствии с Конвенцией против апартеида.

80. Третья категория на настоящий момент также не вызывает никаких проблем правового характера. Если при рассмотрении проектов конвенций о правах ребенка и трудящихся-мигрантов Генеральная Ассамблея пожелает утвердить принцип финансирования за счет регулярного бюджета, никаких препятствий к этому не возникнет. Рассмотрение последующей проблемы, которая связана с получением необходимых средств из бюджета в условиях уже испытываемого дефицита бюджетных средств, выходит за рамки настоящего исследования. Можно также отметить, что в случае, если в отношении этих новых документов будет выбран такой метод, как финансирование государствами-участниками, вполне вероятно ожидать, что через несколько лет Генеральная Ассамблея вновь столкнется с финансовыми трудностями, подобными тем, которые вот уже на протяжении нескольких последних лет занимают в ее повестке дня столь заметное место.

81. Что касается второй категории, то значительные проблемы возникают уже при одном только предложении о том, что финансирование должно в принципе осуществляться за счет регулярного бюджета. К этой категории относятся два договорных органа. Это Комитет против пыток и Комитет по ликвидации расовой дискриминации. В то время как в отношении первого из них проблемы еще не проявились в сколько-нибудь острой форме, второй из названных комитетов сталкивается с неотложными и острыми проблемами. Так, в пункте 10 своей резолюции 43/96 Генеральная Ассамблея открыто признала необходимость изучить "возможные административные и юридические меры по улучшению положения Комитета".

82. Если согласиться в целом с выводами, содержащимися в предыдущей части настоящего исследования и убедительно свидетельствующими о целесообразности финансирования основных договорных органов за счет регулярного бюджета, то совершенно очевидно, что финансирование этих двух комитетов следует осуществлять именно в такой форме. Каждый из них занимается вопросом (применение пыток и расовая дискриминация, соответственно), который практически всеми органами власти квалифицируется как норма общего международного права, обязательная для всех государств 36/. Более того, большинство органов власти не ограничивается этим и рассматривает запрещение пыток и расовой дискриминации в качестве императивных норм (*jus cogens*), не допускающих отступления. Кроме того, в часто цитируемом решении Международного Суда по делу компании "Барселона трэкшн" (второй этап) некоторые обязанности в области прав человека характеризуются как обладающие столь важным значением, что "можно признать, что юридически все государства заинтересованы в их защите; это обязательства *"erga omnes"* 37/. Хотя Суд имел в виду конкретно расовую дискриминацию и рабство, практически не подлежит сомнению тот факт, что в наше время пытки поставлены с ними в один ряд. Таким образом, общепризнанная на международном уровне с юридической точки зрения заинтересованность, которую проявляют все государства к запрещению пыток и расовой дискриминации, весьма убедительно свидетельствует в пользу предположения относительно того, что все государства также заинтересованы в обеспечении эффективного функционирования соответствующих договорных органов.

83. Однако содержащиеся в соответствующих договорах финансовые положения представляют собой одно из существенных препятствий на пути проведения такой политики. основополагающий международный юридический принцип "*pacta sunt servanda*" 38/, который отражен в формулировке, содержащейся в статье 26 Венской конвенции о праве договоров - "каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться," - в равной степени применим как к тем положениям договора, которые касаются практического выполнения, так и к основным или нормативным положениям. Поэтому государства не могут быть освобождены от своих финансовых обязательств, вытекающих из соответствующих договоров, ни путем односторонних действий, ни в силу решения Генеральной Ассамблеи.

84. Таким образом, представляется, что долгосрочное решение связано с применением положений о поправках, содержащихся в обоих договорах, с тем чтобы возложить функцию финансирования на Организацию Объединенных Наций. Меры, необходимые для выдвижения и принятия таких поправок, рассматриваются в заключительном разделе настоящего исследования.

85. В любом адекватном краткосрочном решении нынешних проблем необходимо обеспечить баланс между двумя в равной степени важными соображениями. Первое из них (мы еще вернемся к нему) связано с обеспечением эффективного функционирования соответствующих договорных органов. Второе заключается в том, чтобы обеспечить принятие всех мер для содействия соблюдению принципа "*pacta sunt servanda*", что может быть достигнуто, если настоятельно требовать от государств-участников соблюдения всех своих нынешних обязательств, вытекающих из договоров, включая и те, которые связаны с финансированием. Генеральной Ассамблее и другим соответствующим органам (включая встречи государств - участников различных договоров) следует и впредь подчеркивать важность своевременных выплат начисленных взносов и отметить, что невыполнение этого обязательства означает невыполнение обязательств, вытекающих из соответствующего договора. Однако ввиду того, что принятые нами до настоящего времени в целях поощрения выплат конкретные меры имели весьма ограниченный успех, может возникнуть необходимость в изучении дополнительных подходов.

86. Предложенной позитивной мерой является мобилизация добровольных взносов в целях компенсации невыплаченных начисленных взносов. Возможно, в случае Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации с финансовой точки зрения это будет выполнимо, поскольку расходы, связанные с ликвидацией всех нынешних задолженностей, составили бы менее 200 000 долл. США. В случае Конвенции против пыток это было бы гораздо в меньшей степени выполнимо, если бы речь шла о большом количестве государств, не выполняющих своих обязательств. Так, например, в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1990-1991 годов сметой расходов предусматривается, что на эти два года для финансирования деятельности Комитета против пыток потребуется 3 500 000 долл. США 39/.

87. В этом контексте самым очевидным аргументом против добровольных взносов является тот факт, что они не будут представлять собой выплату задолженности, которая числится за самими государствами-участниками, не выполняющими своих обязательств. Однако эту юридическую формальность можно было бы легко преодолеть, если бы государства-доноры предоставляли государствам, не выполняющим своих обязательств, целевые средства на тех условиях, что эти средства будут использованы именно для покрытия соответствующей задолженности в бюджет Организации Объединенных Наций. Другое возражение связано с тем, что принцип добровольных взносов, как обосновывалось выше, не совсем согласуется с независимостью и объективностью

соответствующего договорного органа. Тем не менее даже это возражение можно было бы частично снять, если средства были бы предоставлены значительным числом государств (что тем самым снизило бы опасность того, что Комитет будет считаться должником какого-либо одного государства) и если бы это имело место на разовой основе, что исключало бы возможность действия по принципу "quid pro quo".

88. Однако остаются еще два веских аргумента. Во-первых, такие действия создали бы нежелательный прецедент, в результате чего государства, не выполняющие своих обязательств, получали бы, в действительности, финансовое вознаграждение, а это, вероятно, порождало бы надежду на то, что к этой мере можно будет легко прибегнуть еще раз, как в этом возникнет необходимость. Во-вторых, - и этот аспект имеет важнейшее практическое значение - такой подход будет служить не более чем временной полумерой, которая никоим образом не будет являться долгосрочным решением. Не будет абсолютно ничего, что помешало бы нарушившим свои обязательства государствам поступить точно так же и на следующий год, тем самым создавая эту же дилемму через один-два года.

89. Вероятно, именно по этим соображениям был предложен и ряд негативных мер. Наиболее важная из них - предложение относительно того, чтобы на встрече государств - участников Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации был рассмотрен вопрос о временном лишении права голоса тех государств, которые не погасили свою задолженность. В этой связи иногда проводится аналогия с положением статьи 19 Устава Организации Объединенных Наций, в которой говорится:

"Член Организации, за которым числится задолженность по уплате Организации денежных взносов, лишается права голоса в Генеральной Ассамблее, если сумма его задолженности равняется или превышает сумму взносов, причитающихся с него за два полных предыдущих года. Генеральная Ассамблея может, однако, разрешить такому Члену Организации участвовать в голосовании, если она признает, что просрочка платежа произошла по не зависящим от него обстоятельствам".

Однако на первый взгляд такая аналогия представляется не совсем убедительной. Так, например, сомнительно, обоснована ли параллель между конкретным, узконаправленным договором в области прав человека, преследующим ограниченный круг целей, и таким договором основополагающего и непреходящего значения, как Устав, одна из основных целей которого заключается в создании международной организации. Однако, как бы там ни было, главная проблема состоит в том, что в то время, как временное лишение права голоса в соответствии с Уставом непосредственно базируется на содержащемся в этом документе четком положении, подобное положение в тексте Конвенции отсутствует. Поэтому применение такой санкции должно быть основано на праве договоров, а не просто на аналогии с Уставом.

90. Несмотря на то, что подробный юридический анализ этого вопроса выходит за рамки настоящего исследования, предварительная оценка может оказаться уместной. В целом Венская конвенция о праве договоров 1969 года 40/ может использоваться как ориентир, хотя с юридической точки зрения формально она не может быть применена к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята задолго до того, как Венская конвенция вступила в силу (27 января 1980 года) 41/. Тем не менее сегодня она широко рассматривается как отражение норм обычного международного права, которые можно считать применимыми к рассматриваемым договорам 42/.

91. По сути дела не выплачивающие своих взносов или неплатежеспособные государства-участники, суммы задолженности которых достигли значительных размеров, можно обвинить в существенном нарушении соответствующего договора. Иными словами, в случае Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации был нарушен пункт 6 статьи 8, в котором говорится, что "государства-участники несут ответственность за покрытие расходов членов Комитета в период выполнения ими обязанностей в Комитете". В таком случае представляется, что могут быть применены положения статьи 60 Венской конвенции 43/. В соответствующей части пункта 2а статьи 60 говорится:

"2. Существенное нарушение многостороннего договора одним из его участников дает право:

а) другим участникам - по соглашению, достигнутому единогласно, - приостановить действие договора в целом или в части ...:

i) в отношениях между собой и государством, нарушившим договор".

Таким образом, на встрече государств - участников Международной конвенции может быть принято решение о применении такой процедуры по отношению к тем государствам, которые не выплатили свои начисленные взносы, в целях приостановления действия соответствующих частей пункта 1 статьи 8, в котором говорится, что члены Комитета "избираются государствами-участниками из числа своих граждан", и пункта 4 статьи 8, в котором речь идет о голосовании на заседании государств-участников. (Само заседание может решить, применять ли такое правило в равной степени ко всем государствам, за которыми числится задолженность, независимо от ее суммы или продолжительности задержки, или установить какие-либо критерии, как, например, сумма в 1000 долл. США и более за период продолжительностью в два года и более.) Основное юридическое возражение против этой процедуры может основываться на пункте 5 статьи 60 Венской конвенции, в котором говорится, что пункт 2 статьи 60, в частности, "не применяется к положениям, касающимся защиты человеческой личности, которые содержатся в договорах, носящих гуманитарный характер, и особенно к положениям, исключающим любую форму репрессалий по отношению к лицам, пользующимся защитой по таким договорам". Однако в ответ на это могут быть выдвинуты убедительные аргументы, заключающиеся в том, что это положение может применяться лишь в том случае, если предпринята попытка приостановить действие одного из основных положений Конвенции, направленных на содействие уважению прав человека. Оно не применимо в случае, когда речь идет лишь о чисто процедурном положении.

92. Основная практическая проблема, возникающая в связи этим предложением, заключается в том, что временное лишение государства права голоса (возможно, одновременно с приостановлением права выдвигать кандидата в состав Комитета) потребовало бы единодушного согласия со стороны всех других государств-участников. Другая трудность состоит в том, что применение такой дисциплинарной меры может оказаться недостаточным для того, чтобы убедить государство, невыполнившее своих денежных обязательств, выплатить задолженность. С другой стороны, возможно, что сама угроза таких действий подчеркнет серьезность ситуации и тем самым окажется достаточной для обеспечения погашения задолженности.

93. Другая упомянутая негативная санкция заключается в применении статьи 11 Конвенции, в которой говорится, что "если какое-либо государство-участник считает, что другое государство-участник не выполняет положений Конвенции, то оно может довести об этом до сведения Комитета". Хотя, вероятно, составители этой Конвенции не предполагали, что эта процедура будет использоваться в такой ситуации, по-видимому, нет ни одного убедительного аргумента и в пользу того, что применять ее нельзя, при условии, что отдельное государство-участник готово выступить с требуемым официальным сообщением. Представляется, что основной довод, говорящий в пользу этой процедуры, заключается в "факторе смущения". Другая сторона проблемы состоит в том, что необходимо будет принять во внимание малую вероятность того, что будут поданы жалобы против целого ряда государств-участников, не выполняющих своих денежных обязательств; тот факт, что два государства, участвующие в каждом споре, должны будут покрыть все имевшие место расходы (которые в соответствии с пунктом 6 статьи 12, по-видимому, будут составлять гораздо большую сумму, нежели сама задолженность); а также тот факт, что даже после применения соответствующей процедуры все же могут возникнуть значительные трудности в плане того, чтобы заставить соответствующее государство выполнить рекомендацию относительно выплаты его задолженности и покрытия понесенных расходов.

94. Многие из соображений, перечисленных в предыдущем пункте, также применимы и в связи с предлагаемым применением статьи 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в которой говорится:

"Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, который не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции, передается, по требованию любой из сторон в этом споре, на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования".

В пункте 1 статьи 30 Конвенции против пыток содержится аналогичное, но никоим образом не идентичное положение о том, что спор в отношении толкования или применения Конвенции, который не может быть урегулирован путем переговоров или арбитража, может быть передан в Международный Суд в соответствии со Статутом последнего.

95. Основная проблема, связанная с применением этого положения, заключается в том, что к 1 сентября 1987 года 29 государств - участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации выступили с заявлением или оговоркой, в которых указали на свое несогласие со статьей 22 или согласие лишь в случаях, когда обеспечивается ее применение всеми заинтересованными сторонами. Аналогичным образом в случае Конвенции против пыток 13 государств к той же самой дате также выступили с подобными заявлениями либо при подписании, либо при ратификации Конвенции.

96. Однако в этом контексте следует отметить, что Союз Советских Социалистических Республик уведомил Генерального секретаря в письме от 28 февраля 1989 года (A/44/171, приложение) о своем предложении принять обязательную юрисдикцию Международного Суда в отношении любых будущих дел, которые могут возникнуть в связи со всеми шестью конвенциями Организации Объединенных Наций в области прав человека, включая те две из них, которые являются объектами настоящего исследования. Хотя

это уведомление не меняет общего положения дел, оно представляет собой отрадное подтверждение принципа, согласно которому споры, подпадающие под эти конвенции, должны урегулироваться – по мере возможности и целесообразности – в рамках существующих юридических процедур. Руководствуясь теми же соображениями, Генеральная Ассамблея может пожелать более подробно рассмотреть вопрос о возможности передачи в Суд будущих дел о спорах относительно невыплаты задолженности. Кроме того, она может изучить возможность обращения к соответствующим государствам-участникам с призывом пересмотреть соответствующие оговорки, с которыми они выступили в отношении статьи 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и пункта 1 статьи 30 Конвенции против пыток. Любой такой пересмотр, при необходимости, может быть ограничен спорами, касающимися, например, выполнения финансовых обязательств.

97. В заключение анализа данного вопроса в первую очередь необходимо отметить, что ситуация с Конвенцией против пыток по ряду важных аспектов отличается от ситуации с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, поэтому возможные меры, которые могут быть приняты на основе положений последней, могут оказаться неприемлемыми в отношении первой. В том, что касается последней Конвенции, у Генеральной Ассамблеи, по-видимому, имеется несколько вариантов решений помимо тех, которые были рассмотрены выше. Один из этих вариантов заключается в разработке поправки к договору, в которой предусматривалось бы временное лишение права выдвижения кандидатов, голоса и/или других привилегий в случае невыплаты задолженности. Другое, значительно менее сложное решение, связано с поиском новых путей воздействия на государства-участники, которые в настоящее время не выплачивают числящиеся за ними взносы. Один из таких путей состоит в установлении критериев (в плане суммы задолженности и продолжительности задержки), на основе которых государства-участники, подпадающие под критерии невыплаты, были бы конкретно названы в резолюции Генеральной Ассамблеи как не выполняющие своих обязательств. Другое решение заключается в сочетании мер, которые могли бы, например, включать в себя обращение с призывом внести добровольные взносы на единовременной основе в сочетании с договоренностью или соглашением на встрече государств-участником относительно того, что в будущем невыплата любой суммы, превышающей установленный предел, единодушно считалась бы существенным нарушением Конвенции и приводила бы к временному лишению права голоса соответствующего государства.

98. Все различные варианты решений, рассмотренные в предшествующем анализе, явились бы адекватными мерами, развивающими второе соображение, речь о котором шла в пункте 85 выше. Однако одновременно с этим необходимо также принять меры по развитию первого соображения, связанного с поисками выполнимого и целесообразного краткосрочного решения. Поэтому необходимо также принять меры по обеспечению эффективного функционирования договорных органов в краткосрочном плане до тех пор, пока нынешний кризис не будет преодолен. Представляется, что наиболее целесообразной из таких мер было бы санкционирование Генеральной Ассамблеей временного финансирования за счет регулярного бюджета, что позволило бы покрыть тот недостающий объем средств, который необходим для того, чтобы договорные органы продолжили выполнение своих функций. Такая временная поддержка предоставлялась бы при том понимании, что одновременно будут предприняты усилия по решению как краткосрочной проблемы борьбы с неуплатой взносов, так и долгосрочной проблемы обеспечения действенности механизмов финансирования.

99. Любое возражение, вытекающее из того, что такое временное финансирование прямо не предусмотрено в самих договорах, по всей вероятности, опровергается тем фактом, что по крайней мере в случае Комитета по ликвидации расовой дискриминации все государства-члены согласились с подобной практикой, которой придерживался Генеральный секретарь вплоть до 1986 года, когда наступил нынешний финансовый кризис. Представляется также довольно сомнительной искренность использования в качестве аргумента против таких временных мер предложения придерживаться буквы договора, если учесть, что последствия такой формалистической позиции неизбежно приведут к подрыву целостности самого договорного режима. Когда речь идет о столь важных для самого смысла существования Организации Объединенных Наций вопросах, как ликвидация расовой дискриминации и пыток, позиция, основанная на пустом принципе, представляется в лучшем случае неуместной.

В. Продолжительность и периодичность сессий комитетов

100. На втором совещании председателей договорных органов значительное внимание было уделено вопросу адекватности или неадекватности существующих положений, касающихся продолжительности и периодичности сессий различных органов. В настоящее время различными органами практикуются варианты, существенно отличающиеся друг от друга. Так, например, если Комитет по правам человека проводит заседания в течение девяти недель в году, при этом для рабочих групп дополнительно выделяется три недели, то сессия Комитета по экономическим, социальным и культурным правам длится ровно треть этого времени (т.е. три недели плюс одна неделя для заседаний единственной рабочей группы). Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин во исполнение статьи 20 соответствующей Конвенции "ежегодно проводит заседания, как правило, в течение периода, не превышающего двух недель". Генеральная Ассамблея в порядке исключения однажды приняла решение о проведении дополнительно восьми заседаний Комитета (в течение четырех дней).

101. Главным результатом такой несоразмерности является то, что время, имеющееся для рассмотрения доклада каждого государства-участника, существенно колеблется в зависимости от органа. Так, Комитет по правам человека обычно уделяет четыре заседания (два дня) одному докладу, в то время как Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации в целом в состоянии затратить немногим более одного заседания (т.е. три часа) на каждый доклад. Например, на своей тридцать четвертой сессии последний Комитет поставил своего рода рекорд, рассмотрев 26 докладов в течение 14 рабочих дней 44/. Время, имеющееся в распоряжении Комитета по правам человека, несомненно, позволяет проводить более подробное и тщательное рассмотрение. Один из членов этого Комитета недавно писал, что, "хотя многословие не является гарантией достоинства, серьезный доклад должен обязательно иметь определенный объем; равно как и серьезное обсуждение. Доклады объемом 10 страниц и двухчасовые обсуждения просто бессмысленны" 45/. Аналогичным образом на втором совещании председателей было отмечено, что "для детального рассмотрения доклада и по-настоящему конструктивного диалога с государством-участником потребовалось провести по меньшей мере два заседания" (A/44/98, пункт 40). Однако, хотя нельзя недооценивать трудности проведения всеобъемлющего рассмотрения в отведенные для этого три часа, существующая реальность заключается в том, что ряд договорных органов в настоящее время не имеют другого выхода, кроме как стараться уложиться в эти сроки. В разное время каждый из этих органов высказывался за желательность выделения большего количества времени, однако по ряду причин, главным образом финансового характера (а в случае с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин - правового характера), добиться этого не удалось.

102. В последние годы заинтересованные комитеты осознали эти проблемы и стремятся преодолевать за счет новых мер процедурного характера, направленных на максимально эффективное использование отведенного времени. Генеральная Ассамблея в пункте 4 своей резолюции 43/115 приветствовала усилия по "упорядочению и рационализации процедур представления докладов, в частности путем увеличения сроков между представлением докладов, повышения эффективности методов работы и согласования и упрощения руководящих принципов". Существует, однако, предел возможности для упорядочения и рационализации, которые могут быть проведены без одновременного нанесения ущерба системе представления докладов или даже резкого снижения ее эффективности.

103. В среднесрочном плане, и в частности после того, как усилия по рационализации дадут результаты, будет необходимо уделять внимание на более систематической основе потребностям в проведении более продолжительных или более частых сессий (либо того и другого) для ряда существующих договорных органов. По мере того, как все больше государств становятся участниками соответствующих соглашений, а руководящие принципы представления докладов становятся более определенными и сложными (и, по-видимому, предъявляют больше требований), и по мере повышения качества докладов, потребность выделения большего времени может стать настолько насущной, что ее нельзя будет пренебрегать. Это вовсе не означает, что все договорные органы должны стремиться всячески превзойти Комитет по правам человека или что им следует предоставить одинаковое с этим Комитетом время для проведения сессий. На практике имеется и должно быть достаточно возможностей для применения различных процедур и перенесения внимания с одного договорного органа на другой. Попытка добиться полного единообразия может подорвать возможность развития каждого органа по пути, в должной мере отражающем уникальные условия, в которых он функционирует.

104. Однако, вместе с тем, представляется целесообразным предположить, что меры краткосрочного характера могли бы также оказаться уместными. Это, в частности, касается положения, в котором находится Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. С учетом ограничений, предусмотренных статьей 20 Конвенции, существуют три возможных и взаимодополняющих решения. Кроме того, они могут в различной степени применяться и в отношении ряда других комитетов. Первое, как особо отмечено вторым совещанием председателей, заключается в том, чтобы побудить "каждый договорный орган решить, как наилучшим образом использовать компетенцию его членов в промежутках между сессиями" (A/44/98, пункт 100). Этот метод особенно пригоден для подготовки общих замечаний или проведения сравнительного анализа и анализа вопросов, которые представляют интерес для комитета в целом. Второе решение заключается в том, чтобы определить что "обычный" сессионный период комитета не распространяется на случаи, когда скапливается необычно большое количество докладов для рассмотрения. Так, если конкретное пороговое количество превышено, то Генеральная Ассамблея может, как правило, разрешать проведение чрезвычайной сессии в попытке вернуться к нормальному положению. Третье решение заключается в предоставлении ресурсов, позволяющих рабочей группе или группам комитета собираться либо на межсессионной, либо на предсессионной основе.

105. Эти методы в той или иной степени уже используются различными договорными органами. Так, например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации указывает в своем самом последнем годовом докладе, что он стал "использовать докладчиков по странам с целью подготовки анализа докладов государств-участников", и считает, что

/...

такая система способствует сокращению времени, необходимого для рассмотрения каждого доклада, и активизирует диалог с представителями государств-участников 46/. Вместе с тем важно гарантировать выделение ограниченных финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения применения таких методов.

C. Условия службы экспертов

106. В то время, когда вся система Организации Объединенных Наций сталкивается с финансовыми трудностями, по-видимому, не совсем своевременно поднимать вопросы, касающиеся условий службы экспертов, являющихся членами различных договорных органов. Тем не менее нынешнее исследование было бы неполным, если бы не затрагивало, хотя бы мимоходом, несколько соответствующих вопросов. Первый касается выплаты гонораров. С 1981 года 18 членов Комиссии по правам человека получают такие выплаты (5000 долл. США Председателю Комиссии и по 3000 долл. США остальным членам ежегодно) 47/. Выплата этих сумм первоначально была предложена по аналогии с Комиссией международного права, члены которой также получают гонорар. Существующая практика поднимает два вопроса. Во-первых, почему члены других договорных органов в области прав человека не получают каких-либо аналогичных сумм. Ответ заключается в том, что в статье 35 Пакта прямо разрешена выплата гонораров, однако то же самое предусмотрено и статьей 17 (8) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Вместе с тем непонятно, почему необходимо проводить разграничение между различными комитетами, выполняющими сопоставимые задачи. Во-вторых, почему сумма гонораров столь мала с учетом того, что каждый член Комитета уделяет около двух с половиной месяцев в году участия в заседаниях Комитета, в то время как получаемая сумма меньше месячного оклада младшего сотрудника категории специалистов в системе Организации Объединенных Наций. Простой ответ заключается в том, что большинство, если не все, члены уже получают годовой оклад у своих обычных нанимателей. Однако это предполагает как само собой разумеющееся наличие проблемы, которая свойственна нынешней системе и заключается в том, что лишь немногие эксперты, помимо правительственных должностных лиц, преподавателей университетов или лиц, вышедших в отставку, могут позволить себе посвятить столь значительное время работе договорного органа без получения сколь-либо существенного вознаграждения. Такое положение может стать особо проблематичным, если произойдет дальнейшее продление мандатов членам Комитета по правам человека или если будут продлены сроки проведения его сессий. Следует отметить, что эксперты - члены Европейской комиссии по правам человека (которые в настоящее время работают в течение 14 недель в году - лишь на две недели больше, чем их коллеги в Комитете по правам человека) будут в недалеком будущем "назначены на службу в Совет Европы, на что у них будет уходить две трети рабочего времени" 48/. Другой, гораздо менее крупный, однако важный вопрос касается желательности обеспечения того, чтобы каждому эксперту - члену каждого договорного органа предоставлялась возможность застраховаться от несчастного случая на весь период, в течение которого данное лицо занимается вопросами, касающимися Организации Объединенных Наций.

D. Секретариатское обслуживание

107. В последних докладах различных договорных органов постоянно говорится о необходимости более широкого и постоянного секретариатского обслуживания. Совещание председателей отметило, что уровень и объем такого обслуживания является "одним из важных факторов, определяющих, насколько плодотворно и эффективно" могут функционировать различные комитеты (A/44/98, пункт 72). Однако положение, сложившееся в последние годы, нельзя назвать даже удовлетворительным. Так, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который из-за неудовлетворительного уровня секретариатского обслуживания был вынужден утвердить доклад своей седьмой сессии путем переписки, в докладе о работе своей восьмой сессии просил безотлагательно предоставить ему дополнительные кадровые ресурсы 49/. Комитет указал, что этот персонал необходим для составления докладов, адекватного обслуживания в области письменного перевода и проведения по просьбе Комитета основных подготовительных исследований. Не менее примечательно и то, что Комитет по правам человека, которому в настоящее время предоставляется обслуживание наивысшего, по сравнению с любым другим договорным органом, уровня, отметил в своем докладе за 1988 год, что потребуются укрепить его секретариат, с тем чтобы он мог адекватно справляться со всевозрастающим объемом работы 50/. Размер помощи, предоставляемой в настоящее время большинству других органов, включая, например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, практически не предусматривает проведения исследовательской или какой-либо другой аналитической работы, связанной с подготовкой докладов. Такое положение представляет собой полную противоположность мнению, высказанному в докладе, представленном в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи, о том, что "составление перечней вопросов и сбор другой справочной документации компетентным и адекватно укомплектованным секретариатом крайне необходимы для оптимального функционирования комитетов" 51/.

108. Хотя сравнения можно делать лишь с большой осторожностью (учитывая различия в мандатах и структурах), в этом же докладе отмечается, что обслуживание Комитета экспертов МОТ по осуществлению конвенций и рекомендаций, который контролирует соблюдение положений конвенций МОТ, осуществляется секретариатом в составе 20-25 сотрудников, имеющих юридическую подготовку. Точно так же Европейская комиссия и Европейский суд по правам человека имеют в своем распоряжении, соответственно, 32 и 10 юристов 51/. Для сравнения, Секция международных документов Центра по правам человека состоит всего лишь из шести сотрудников, выполняющих все функции по подготовке докладов по двум международным пактам, по Конвенции против пыток, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и по Конвенции против апартеида. Их численность за последние годы, фактически, существенно уменьшилась как раз в то время, когда многократно увеличился объем работы.

109. С учетом того, что нынешнее финансовое положение Организации Объединенных Наций, вероятно, не позволяет значительно увеличить имеющиеся кадровые ресурсы, в настоящее время следует приложить все усилия для использования других подходов, которые могли бы, по крайней мере, смягчить отрицательные последствия неадекватного комплектования кадрами. В этой связи можно только приветствовать создание целевой группы для изучения потенциальных направлений использования компьютеризации в целях облегчения работы договорных органов. Кроме того, Генеральный секретарь должен в первоочередном порядке рассмотреть предложение, отмеченное в докладе второго совещания председателей, создать в Женеве "кабинет для хранения документации комитетов", для того чтобы предоставить членам Комитета доступ к наиболее важной документации, которая в настоящее время в значительной степени не доступна.

V. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ: ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА

A. На пути к более эффективному контролю за соблюдением

110. Как справедливо отметил один из ораторов, выступая в Генеральной Ассамблее, "установление стандартов не может обеспечить защиту прав человека, если эти стандарты установлены, а затем ими вопиющим образом пренебрегают ... Ратификации недостаточно. Главная задача, которая стоит перед нами", - это их осуществление на практике (A/41/PV.54, стр. 11). В этом отношении деятельность на национальном уровне имеет, очевидно, исключительное значение. В то же время различные договорные органы также должны сыграть главную роль в деле материализации понятия "международная подотчетность", важность которого была особенно отмечена Генеральной Ассамблеей в преамбуле к своей резолюции 43/115, содержащей просьбу о подготовке настоящего исследования. Ключевым моментом в обеспечении такой подотчетности является разработка и применение эффективных процедур для контроля за тем, в какой мере государства-участники выполняют свои договорные обязательства. Поэтому настоящее исследование было бы неполным, если бы оно было сосредоточено только на мерах по обеспечению продолжения деятельности системы, не затрагивая вопроса о том, как сделать, чтобы она функционировала эффективно.

111. Задача создания эффективной системы контроля, а также поиска любых усовершенствований, которые могут быть необходимы, ложится по сути на каждый из соответствующих договорных органов. Однако центральная роль в контроле за общим развитием программы по правам человека принадлежит органам, формирующим политику, которые в этой связи проявляют неизменный интерес к вопросам, касающимся эффективности договорных органов. В настоящем исследовании будет рассмотрен лишь ограниченный круг вопросов, имеющих в настоящее время особую важность.

1. Облегчение задачи представителей государств-участников

112. В каждом из шести договорных органов была разработана система, построенная в основном по типу, впервые предложенному Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в начале 70-х годов, в соответствии с которой одному или нескольким представителям государства, представляющего доклад, предлагается представить этот доклад Комитету в устной форме и принять участие в конструктивном диалоге, ответив на вопросы его отдельных членов. Эта система в целом работает хорошо, но, как представляется, есть возможность для совершенствования практической деятельности некоторых договорных органов. Одно из средств, посредством которого можно этого добиться, уже используется некоторыми из комитетов и было одобрено вторым совещанием председателей. Речь идет о том, как эффективно "использовать отдельных докладчиков или координаторов и рабочие группы, с тем чтобы ускорить процесс своевременного и эффективного рассмотрения периодических докладов" (A/44/98, пункт 91). С точки зрения государства-участника, потенциальное преимущество получения (желательно заблаговременно) перечня ряда ключевых вопросов, которые члены Комитета, вероятно, могут поднять, заключается в том, что это облегчает подготовку точных и конкретных ответов. Таким образом, уменьшается вероятность ситуации, которая иногда еще возникает, когда на представителя обрушивается множество многословных и сложных запросов в отношении информации и от него ожидают ответа в течение нескольких часов или, в лучшем случае, в течение одного-двух дней. Из-за такого чрезвычайно сжатого процесса невозможно абсолютно точно оценить поставленные вопросы или ответы, которые теоретически должны быть получены. С точки зрения договорных органов, заблаговременная подготовка перечня важнейших

/...

вопросов позволяет сжато и точно сформулировать эти вопросы, помогает другим членам Комитета избегать повторов при формулировании дополнительных вопросов непосредственно к представителям и существенно увеличивает вероятность получения продуманного и адекватного ответа.

113. Можно заметить, что такая процедура ни в коей мере не ограничивает возможность любого эксперта задавать дополнительные вопросы или затрагивать другие проблемы. Кроме того, можно допустить, что докладчик или рабочая группа будут стремиться включать вопросы, которые отражают, насколько это возможно, аспекты данного доклада, представляющие интерес для всего Комитета в целом, и не включать такие вопросы, которые, наоборот, представляют интерес лишь для одного эксперта.

2. Содействие расширенному доступу к информации

114. В начальный период осуществления программы Организации Объединенных Наций в области прав человека иногда утверждалось, что единственной информацией, которую следует принимать во внимание, является информация, исходящая непосредственно (и даже по официальным каналам) от соответствующего правительства. Однако это предложение столь последовательно отвергалось на практике всеми без исключения органами, занимающимися вопросами прав человека, что в настоящее время оно практически никогда не выдвигается и тем более не выполняется. В то же время можно не без оснований утверждать, что, когда дело касается источников информации, на которые делается ссылка, подход некоторых договорных органов иногда характеризуется определенной сдержанностью или неуверенностью. В целом, как представляется, подобный подход совершенно не согласуется с развитием международной практики в целом и приводит к политике чрезмерного самоограничения, лишаящей договорный орган информации, незаменимой для осуществления его усилий по получению сбалансированной и всеобъемлющей картины положения, сложившегося на территории какого-либо из государств-участников. В принципе, осуществление усилий договорных органов по проведению эффективного контроля может, соответственно, быть облегчено путем принятия процедур, способствующих обеспечению каждому органу доступа к разнообразным и в то же время хорошо осведомленным источникам информации.

115. Важным шагом в этом отношении, который был одобрен как Генеральной Ассамблеей в пункте 7 своей резолюции 43/115, так и вторым совещанием председателей, должно быть обеспечение наличия статистических данных, "имеющих отношение к рассмотрению договорными органами докладов государств-участников". В этой связи на совещании председателей было выдвинуто конкретное предложение о том, что "члены Комитета должны по крайней мере иметь экземпляр Статистического ежегодника Организации Объединенных Наций и ежегодные статистические доклады Международного валютного фонда ... и должны ежегодно получать экземпляр статистических таблиц, приложенных к Докладу о мировом развитии Всемирного банка и к докладу ЮНИСЕФ "Положение детей в мире" (A/44/98, пункт 86). Точно так же Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин недавно отметил, что "статистическая информация крайне необходима для понимания реального положения женщин в каждом из государств - участников Конвенции" 52/. Соответственно, он предложил государствам-членам самим принимать все меры по сбору и представлению надлежащих разукрупненных данных 52/, а также просил Секретариат "подготовить сводки статистических данных и представить другую информацию, полученную из источников Организации Объединенных Наций и имеющую отношение к работе Комитета", каждому представляющему доклад государства-участнику 53/.

116. Статистические данные действительно могут иметь огромное значение для работы по крайней мере некоторых договорных органов, однако необходимо также систематически анализировать, какой из видов статистических данных может быть наиболее полезным, каким образом можно обеспечить их наиболее точное использование и в какой форме лучше всего представлять комитетам такую информацию. Существует опасность, что в противном случае комитеты будут завалены лавиной статистических данных сомнительной полезности или что им будут представляться необработанные данные, значение которых не сразу понятно. Таким образом, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки доклада Экспертов с изложением средств, с помощью которых соответствующие комитеты могли бы оптимальным образом использовать статистические данные.

117. Другим важным и надежным источником информации, который в прошлом на удивление мало использовался, являются специализированные учреждения Организации Объединенных Наций. Эти учреждения располагают огромным количеством информации, касающейся как конкретных вопросов, так и конкретных стран, которая нередко может иметь самое непосредственное отношение к работе различных комитетов. Однако по ряду причин преимущественно исторического характера договорные органы не пользовались такой информацией в широких масштабах. В настоящее же время эта тенденция, хотя и постепенно, но все же меняется. Так, например, на втором заседании председателей была сделана рекомендация, заключающаяся в том, что "запросы об информации, направляемые в специальные учреждения договорными органами, должны быть максимально точно сформулированы" и что "следует предпринять усилия для проведения прямого диалога с компетентными должностными лицами соответствующих учреждений" (A/44/98, пункт 96). Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своем докладе за 1988 год "с признательностью принял к сведению доклад" Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций 54/. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам постановил на своей третьей сессии предложить представителям специализированных учреждений принять участие в диалоге с ним по ряду различных вопросов. Точно так же в проекте конвенции о правах ребенка предусматривается, что соответствующий договорный орган может предложить специализированным учреждениям, ЮНЕСКО и другим компетентным органам предоставлять ему, в случае необходимости, консультативные заключения и доклады экспертов 55/. Таким образом, в целом было бы целесообразно, чтобы каждый из договорных органов всегда учитывал возможность получения конкретных консультативных услуг или информации от соответствующих учреждений.

118. Одним из непосредственно связанных с этим вопросов является вопрос о возможности договорных органов обращаться за советом (которому они, разумеется, вправе не следовать) к квалифицированным экспертам в той или иной области, имеющей к этому непосредственное отношение. Так, например, при подготовке общих замечаний тот или иной комитет вполне может обратиться за технической консультацией по конкретным вопросам, если он считает, что подобные материалы могут быть для него полезны. По мере того, как работа договорных органов становится все более целенаправленной и сложной, все более вероятно возникновение вопросов, в которых не разбирается никто из членов Комитета, а возможно - и никто из сотрудников секретариата. В таких случаях представляется целесообразным обратиться за консультативным заключением к экспертам со стороны.

119. Другим жизненно важным источником информации, который потенциально имеется в распоряжении договорных органов, являются неправительственные организации. В большинстве рассматриваемых договоров использование информации из этих источников непосредственно не предусматривается, и на начальном этапе своей деятельности большинство договорных органов проявляли явно неоднозначное отношение к такой информации. Однако сейчас, на пороге 90-х годов, можно наблюдать резкое повышение в последние годы важности неправительственных организаций на самых разных направлениях национальной и международной деятельности. Так, в Докладе о мировом социальном положении за 1989 год отмечается, что:

"Распространение и активность добровольных организаций были важными факторами изменения социальных условий в 80-е годы. Во многих странах участие в таких организациях носит добровольный характер, однако при этом поощряется правительствами. В то же время этому вопросу стало уделяться больше внимания в международных документах и планах действий, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций" 56/.

В результате этих изменений в настоящее время широко признается тот факт, что, как отметил в своем обращении к Комитету по неправительственным организациям Экономического и Социального Совета заместитель Генерального секретаря по международным экономическим и социальным вопросам, "нынешние формы сотрудничества между органами системы Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями вышли за рамки, предусмотренные Советом в его резолюции 1296 (XLIV)" (E/1989/40, пункт 36).

120. Во многих отношениях эти изменения нашли отражение в работе различных договорных органов, члены которых, выступая в своем личном качестве, уже давно регулярно получали и нередко использовали надежную информацию, исходящую из неправительственных источников. Однако это по-прежнему делалось во многом неофициально, и складывающийся в результате этого статус информации, а также процедуры ее передачи оставались в лучшем случае неопределенными. Однако в настоящее время представляется, что, по крайней мере в долгосрочном порядке, было бы целесообразно поощрять более систематическое рассмотрение этого вопроса различными договорными органами. Так, например, один из членов Комитета по правам человека недавно подчеркнул "все возрастающую важность неправительственных организаций в процессах разработки правовых норм на международной арене"; по его мнению, "эти организации нередко выражают ценности и интересы, общие для всего человечества" 57/.

121. Некоторые из договорных органов уже начали процесс установления конструктивных отношений с неправительственными организациями. Так, например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин предложил при подготовке подробного пособия по составлению докладов, которое должно помочь государствам-участникам в выполнении их обязательств по представлению докладов, учитывать, среди прочего, руководство, опубликованное Международной организацией по наблюдению за принятием мер по защите прав женщин 58/. Комитет против пыток предусмотрел возможность предоставления неправительственными организациями соответствующей информации в соответствии со всеми его процедурами 59/, хотя предложение, которое позволило бы этим организациям с разрешения Комитета выступать на его открытых заседаниях, не было принято Комитетом при составлении им своих правил процедуры 60/. Точно так же Комитет по экономическим, социальным и культурным вопросам постановил принимать письменные заявления, непосредственно представляемые ему неправительственными организациями 61/.

122. Ввиду важной роли, которую играют эти организации в национальных делах и в международных отношениях в целом, а также уже имеющегося у них доступа к огромному большинству международных органов по правам человека представляется целесообразным, чтобы каждый из договорных органов рассмотрел вопрос о том, как наилучшим образом развивать свои отношения с этими организациями. Как свидетельствует накопленный к настоящему времени опыт, неправительственные организации могут играть важную, конструктивную и ответственную роль в оказании содействия работе договорных органов, способствуя тем самым их более эффективному функционированию. Кроме того, как для договорных органов, так и для государств-участников было бы предпочтительнее, чтобы информация, представляемая такими организациями, не рассматривалась как полулегальная, что делает ее официальный статус неопределенным, но практически не сказывается на ее потенциальном воздействии. Несомненно предпочтительнее, чтобы такая информация рассматривалась как можно более открыто и чтобы любое заинтересованное государство-участник имело возможность надлежащим образом ответить на нее. Само собой разумеется, что все это никоим образом не означает запрета на применение определенных ограничений или идентичности подходов всех договорных органов.

3. На пути к более эффективным результатам рассмотрения докладов

123. Все договорные органы подчеркнули, что в основе процесса изучения докладов государствами-участниками должен лежать конструктивный диалог между контролирующим органом и государством-участником. Если же считается, что конструктивный диалог не является надлежащим или наиболее эффективным способом рассмотрения той или иной конкретной ситуации, то, как правило, предполагается, что директивные органы Организации Объединенных Наций по правам человека являются более подходящим форумом, чем договорные органы. Это неофициальное и далеко не четкое разделение труда позволяет оградить договорные органы от действия ряда политических факторов, которые неизбежно связаны с некоторыми из более спорных вопросов, которые могут возникнуть. В целях обеспечения конструктивного характера работы комитетов, а также для облегчения подхода на основе консенсуса договорные органы (совершенно правильно, по моему мнению) стремятся избегать возникновения какого-либо впечатления, будто они выносят решение о выполнении данным государством-участником своих обязательств на основе изучения его доклада.

124. Однако в более долгосрочном плане трудно представить, каким образом договорные органы могут избежать разработки более эффективных средств, которые позволили бы по завершении диалога указать на то, что остаются определенные вопросы, ответами на которые по крайней мере некоторые члены Комитета не вполне удовлетворены. В тех случаях, когда ни на один из вопросов по данной проблеме не дается ответа, несмотря на явное проявление беспокойства со стороны членов Комитета, или когда представляемые объяснения явно неудовлетворительны, для обеспечения эффективной работы комитетов, как представляется, потребуются некоторые конкретные последующие меры. Действуя в таком духе, некоторые из комитетов в настоящее время разрабатывают процедуры, в соответствии с которыми отдельные эксперты могут выступать с заключительными замечаниями, в ходе которых можно будет обратить внимание на любые вопросы, продолжающие вызывать озабоченность. Как представляется, одной из важных задач в будущем будет необходимость более четкого указания со стороны отдельных экспертов на выводы, которые, по их мнению, могут быть надлежащим образом извлечены из состоявшегося диалога.

125. Кроме того, некоторые комитеты еще не разработали конкретные процедуры учета дополнительной информации, представляемой государствами-участниками в ответ на конкретные запросы комитета в ходе изучения доклада. Сейчас, когда средний цикл (или периодичность) представления докладов увеличивается до 4-5 лет, значение таких дополнительных докладов еще более возрастает. Государству-участнику зачастую нет смысла принимать меры по решению насущных проблем лишь через 5 лет в контексте представления следующего требуемого периодического доклада. В настоящее время некоторые комитеты относительно редко получают ответы на подобные запросы, несмотря на заверения представителей государств-участников в том, что дополнительная информация будет представлена в ближайшее время. По крайней мере отчасти это может объясняться отсутствием надлежащих процедур для рассмотрения таких докладов. Поскольку представление дополнительной информации в ответ на запросы является не только важной, но и "освященной временем" процедурой, целесообразно было бы рассмотреть наилучшие процедуры для тех случаев, в отношении которых они еще не выработаны.

В. Содействие достижению согласованности норм

126. Обращаясь к Генеральной Ассамблее по случаю двадцатой годовщины принятия Международных пактов, Генеральный секретарь отметил, что "мы должны постоянно бдительно следить за тем, чтобы не предпринимались никакие действия, противоречащие их положениям" (A/41/PV.54, стр. 6 английского текста). Однако вводная часть настоящего исследования (пункты 9-30) является яркой иллюстрацией того, в какой степени такие факторы, как происходящий в последнее время количественный рост норм (как обязательных, так и необязательных), увеличивающиеся масштабы и глубина деятельности директивных органов и растущее число договорных органов, могут сочетаться таким образом, что становится все труднее поддерживать разумную степень согласованности норм. Обеспокоенность по поводу этой проблемы недавно отразил Экономический и Социальный Совет, обратившись в пункте 8 своей резолюции 1987/4 с призывом к органам, занимающимся аналогичными вопросами прав человека, соблюдать единообразные нормы Комитета по правам человека.

127. Из-за уникальности каждого из различных договорных режимов поиска путей достижения нормативной согласованности подчинены некоторым очевидным ограничениям. Однако общепринятым является то, что интерпретация какой-либо данной нормы одним из органов Организации Объединенных Наций по правам человека, должна, насколько это возможно, согласовываться с интерпретацией, принятой другим органом. В той степени, в какой полная согласованность невозможна, да и неуместна по причинам, вытекающим из сути соответствующих положений договоров, должно даваться принципиальное объяснение возникших различий. Однако хотя эти принципы, по крайней мере абстрактно, не вызывают споров, существование значительного числа различных договорных органов и создание, как это предлагается, нескольких новых неизбежно ведет к определенным проблемам. Один из членов Комитета по правам человека недавно сформулировал эти проблемы следующим образом:

"Имеет ли больший вес толкование более раннего или позднего договора? Имеет ли толкование в соответствии с договором, посвященным одной теме, большую юридическую силу, чем толкование конкретного права в соответствии с более общим договором? Должен ли каждый орган защищать целостность каждого договора, ни в чем не выходя за пределы своей собственной судебной практики в любой данной области? Следует ли полномочия и позицию какого-либо одного толкующего органа сопоставлять с полномочиями и позицией какого-либо другого толкующего органа?" 62/

Можно ожидать, что проблемы, которые уже возникли в этой области 63/, станут еще более сложными и более распространенными, когда явление, которое получило название "проницаемость", станет более распространенным 64/. Проницаемость относится к процессу, при котором нормы, содержащиеся в одном документе, используются в связи с толкованием норм, содержащихся в другом документе. Таким образом, например, экономические права, приведенные в Международном пакте по экономическим, социальным и культурным правам, могут учитываться Комитетом по правам человека, особенно когда принимается решение по вопросам, представленным на его рассмотрение в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах. Фактически такая ситуация в последнее время возникла в нескольких случаях, при рассмотрении которых Комитет по правам человека пришел к выводу, что статья 26 последнего Пакта, которая предусматривает равную защиту закона, применима к законодательству в области социального обеспечения (вопрос, который рассматривается в пункте 9 другого Пакта) 65/.

128. В долгосрочном плане представляется неизбежным, что станет больше случаев нормативной несогласованности, в результате чего возникнут значительные проблемы. Среди возможных наихудших последствий можно упомянуть возникновение значительной путаницы в том, что касается "правильного" толкования данного права, подрыв доверия к одному или более договорным органам и, в конечном счете, угрозу целостности системы договоров. Хотя, надо надеяться, что не осуществится ни один из этих вариантов развития событий, существует возможность, что их может быть достаточно для того, чтобы заставить международное сообщество задуматься перед тем, как создавать на основе договоров новые органы в дополнение к тем, которые уже действуют. Это является также важной причиной для рассмотрения долгосрочных мер, направленных на рационализацию существующей системы (см. главу VI ниже).

129. В краткосрочном плане также, возможно, возникнут вопросы доверия и целостности. Кроме того, может также оказаться под угрозой транспарентность всеобъемлющей системы (т.е. легкость, с которой правительства и их граждане могут воспринять как нормативные, так и институциональные аспекты системы). Существуют два варианта основных краткосрочных решений. Первый вариант - это признание как договорными, так и директивными органами самой проблемы и ее потенциальной серьезности. Если проблема не будет со всей определенностью признана, не будет найдено ее решение. Второе решение состоит в разработке процедур, имеющих целью обеспечить, чтобы как можно больше соответствующей информации доводилось до сведения любого органа Организации Объединенных Наций по правам человека в связи с рассмотрением им какого-либо конкретного вопроса. В частности, секретариат должен иметь право обращать внимание данного органа (будь то договорный или директивный орган) на любое предложение, которое, по его мнению, ведет или может привести к нормативной несогласованности. Ответственность за принятие решения лежит, разумеется, на заинтересованном органе, однако его деятельность, по меньшей мере, должна основываться на полной информации и, насколько это возможно, следует содействовать его усилиям избежать несогласованности.

130. Основная практическая трудность, которая возникает при осуществлении этого решения, заключается в том, что оно ложится бременем на и без того неуккомплектованный штат секретариата. Хотя эта проблема выходит за рамки данного исследования, могут быть внесены два предложения. Первое предложение состоит в том, чтобы пересмотреть саму концепцию издания "Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека" 66/ либо же дополнить его. В основном, оно сохраняет тот же формат, что и в момент первого выхода в свет во время

подготовки Международной конференции по правам человека, проходившей в Тегеране в 1968 году. В настоящий момент оно представляет собой чрезвычайно ценную запись событий, связанных с этим институтом, и, на деле, обеспечивает необходимое накопление такой информации. Тем не менее, оно не предоставляет какого-либо обобщенного или комплексного обзора подходов или толкования, принятых различными договорными органами в том, что касается конкретных норм. Например, если бы было нужно отыскать информацию по существу норм, относящихся к запрещению дискриминации в связи со статусом или социальным происхождением, издание не оказало бы почти никакой непосредственной помощи. Альтернативным направлением деятельности было бы начало работы над совершенно новым изданием (возможно, на основе бесшвейного способа), целью которого было бы предоставлять такую информацию, к которой государства-участники, органы по правам человека и эксперты, входящие в состав договорных органов, могли бы обращаться по мере надобности.

131. Другое предложение состоит в том, чтобы секретариат рассмотрел возможность и попытался обеспечить более высокий уровень компетентности специалистов, которые занимались бы различными проблемами или вопросами, относящимися к разным областям деятельности, а не распределял бы весь персонал на функциональной или институциональной основе. Пока почти без исключения применяется второй подход, существует малая вероятность того, что какие-либо сотрудники будут в деталях иметь представление обо всех областях деятельности, относящейся к конкретным вопросам, независимо от того, осуществляется ли эта деятельности договорным органом, директивным органом, специализированным или каким-либо иным учреждением или какой-либо региональной организацией, занимающейся правами человека.

С. Общественная информация

132. Теперь стало почти традицией в годовых докладах всех договорных органов призывать к обеспечению более широкого освещения их деятельности. Генеральная Ассамблея (наряду с другими соответствующими органами), как правило, отвечает на это так, как она сделала на сорок третьей сессии, настоятельно призвав в пункте 20 своей резолюции 43/114 от 8 декабря 1988 года "Генерального секретаря ... предпринимать в рамках имеющихся ресурсов целенаправленные шаги для более широкого освещения работы" Комитета по правам человека и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Подобным же образом, рассмотрев доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Генеральная Ассамблея в пункте 16 своей резолюции 43/100 от 8 декабря 1988 года просила Генерального секретаря "обеспечивать, облегчать и поощрять деятельность в области общественной информации, касающуюся Комитета и Конвенции".

133. Нет сомнений в том, что следует в максимально возможной степени поощрять традиционные средства распространения общественной информации, касающейся деятельности договорных органов. Однако представляется также крайне важной, в особенности в долгосрочной перспективе, оценка препятствий, которые, как представляется, стоят на пути обеспечения большего осознания общественностью предпринимаемой деятельности. Поскольку договорные органы составляют основу общей программы Организации Объединенных Наций по правам человека, нет сомнений в том, что необходимо предпринимать более активные усилия по распространению по крайней мере той информации, которая содержится в годовых докладах каждого договорного органа. Однако задача обеспечения доступа к такой информации широкой общественности не может быть достигнута лишь за счет увеличения тиража материалов и их более широкого распространения, как это иногда, судя по всему, представляется.

134. Для достижения эффективности усилий по обеспечению доступности соответствующей информации необходимо, чтобы такая информация поступала в такой форме, при которой она могла бы быть воспринята и осознана лицами и группами за пределами круга непосредственно "задействованных" элементов (т.е. непосредственно охваченных лиц на основе участия в заседаниях либо самих договорных органов, либо других органов Организации Объединенных Наций по правам человека или на основе присутствия на таких заседаниях). Можно предположить, что годовой доклад является единственным документом Комитета (не учитывая пока доклады государств-участников), который в принципе, как представляется, имеет какую-либо потенциальную значимость в информационном плане для тех, кто не имеет каких-либо специальных знаний о деятельности международных организаций. Однако проблема состоит в том, что годовые доклады почти наверняка займут первое место - если провести соответствующее соревнование - по непонятности для среднего заинтересованного читателя. Форма подачи - нечеткая, чрезвычайно скучный стиль, фразы намеренно многословны, а компоновка материала такова, что читатель с трудом подавляет зевоту. Безусловно, существуют веские причины, на которые можно сослаться для оправдания (или извинения) многих этих характерных признаков, однако в итоге, если их сложить воедино, они приводят к тому, что доклады становятся как недоступными, так и неинтересными для кого бы то ни было, за исключением избранной группы "задействованных" лиц.

135. Для улучшения ситуации следует принять меры в двух направлениях. Небольшая группа экспертов в составе одного или двух членов Комитета, эксперта по вопросам общественной информации и заинтересованного внешнего представителя должна на систематической основе пересматривать действующий формат докладов и принцип отдачи материалов. Цель состоит в том, чтобы предоставить комитетам различные альтернативные варианты, на основе которых их доклады, без существенного ущерба для сути вопроса, могут быть написаны более живым языком и представлены в более доступном и привлекательном виде. Второе направление предусматривает меры иного рода, нацеленные на рассмотрение возможности того, каким образом содержащаяся в докладах информация может быть обработана и представлена в интересной для непрофессиональных читателей манере. Хотя совершенно очевидно, что официальные итоги деятельности комитетов должны представляться в надлежащей форме с сохранением тщательно выработанных и отточенных формулировок, принятых на основе консенсуса, не менее очевидным является и тот факт, что подобный материал, по самой своей природе, не обладает формой, способствующей пробуждению интереса, не говоря уже о широком распространении. До тех пор, пока не будет испробован подобный подход, вряд ли можно ожидать, что деятельность комитетов когда-нибудь будет представлять действительный интерес для кого бы то ни было, помимо специалистов в данной области.

136. Одним из последних является предложение, высказанное на втором совещании председателей, и оно заслуживает того, чтобы мы его здесь повторили. Оно заключается в том, что при рассмотрении доклада государства-участника текст доклада и резюме хода работы Комитета должны всегда в максимально широкой степени распространяться Информационным центром Организации Объединенных Наций, если такой существует, расположенным в соответствующем государстве (A/44/98, пункт 75). В итоге всего вполне может оказаться, что наиболее эффективными мероприятиями в области общественной информации являются те, которые предпринимаются на национальном и местном уровнях и которые отражают сознательные усилия по адаптации соответствующих материалов к местным условиям и интересам.

VI. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ В ОТНОШЕНИИ УСТАНОВЛЕНИЯ СТАНДАРТОВ

А. Определение вопросов

137. На своей сорок первой сессии Генеральная Ассамблея особо рассмотрела вопрос об установлении международных стандартов в области прав человека. В пункте 4 своей резолюции 41/120 от 4 декабря 1986 года она предложила:

"Государствам-членам и органам Организации Объединенных Наций учитывать нижеследующие руководящие принципы при разработке международных документов в области прав человека; такие документы должны, в частности:

- а) согласовываться с существующим сводом международно-правовых норм в области прав человека;
- б) носить фундаментальный характер и основываться на присущих человеческой личности достоинстве и ценности;
- с) быть достаточно четкими, чтобы служить источником поддающихся определению и осуществимых прав и обязанностей;
- д) предусматривать, где это уместно, реалистический и эффективный механизм осуществления, включая системы представления докладов;
- е) пользоваться широкой международной поддержкой".

Комиссия по правам человека в пункте 3 своей резолюции 1987/24 от 10 марта 1987 года просила затем Генерального секретаря довести резолюцию 41/120 Генеральной Ассамблеи "до сведения всех органов системы Организации Объединенных Наций, занимающихся установлением международных стандартов в области прав человека". Преамбула, а также постановляющие пункты этой резолюции, как представляется, отражают два различных, но тесно взаимосвязанных аспекта. Первый аспект состоит в том, что, возможно, существует чрезмерное количество новых стандартов в области прав человека, которые либо уже разрабатываются, либо предлагаются для рассмотрения в будущем. Так, например, в этой связи было высказано мнение о том, что недавние мероприятия привели к "увеличению числа документов о правах человека", что может привести "к уменьшению значения уже действующих" стандартов (A/C.3/42/SR.46, пункт 11). Частично для принятия ответных мер в связи с такой высказываемой озабоченностью Генеральная Ассамблея в пункте 1 своей резолюции 41/120 призвала "государства-члены и органы Организации Объединенных Наций уделять первоочередное внимание применению существующих международных стандартов". Тем не менее могут существовать убедительные доводы в пользу принятия новых стандартов в некоторых областях. Поэтому надлежит рассмотреть вопрос не только о том, действительно ли существует чрезмерное количество стандартов, но и о существовании действенных альтернативных подходов.

138. Второй аспект, четко отраженный в резолюции 41/120 Генеральной Ассамблеи, заключается в обеспечении того, чтобы деятельность Организации Объединенных Наций по установлению стандартов была "как можно более эффективной и действенной" (шестой пункт преамбулы). Ниже каждый из этих аспектов рассматривается несколько более подробно. В данном контексте можно отметить, что эти вопросы неразрывно связаны с эффективным долгосрочным функционированием договорных органов по ряду причин. Во-первых, как отмечается в главе II, подобно тому, как то, что происходит в договорных органах, имеет значение для остальной программы Организации Объединенных Наций в области прав человека, так и форма, направление и масштабы последнего из приведенных элементов воздействуют на деятельность первого. Во-вторых, соответствующие договорные органы должны учитывать содержание всех новых стандартов. Там, где новые стандарты, как представляется, полностью соответствуют надлежащим договорным положениям, они могут служить полезными руководящими принципами для толкования. Там, где представляется, что они соответствуют не полностью, возможно, необходимо устранить или в какой-то степени уменьшить возникающую путаницу. В-третьих, в той степени, в которой предусматриваются процедуры представления официальных и неофициальных докладов, даже не подлежащие обязательному соблюдению стандарты могут непосредственным образом осложнить некоторые проблемы, рассматриваемые в настоящем исследовании. Наконец, разработка новых стандартов вполне может в итоге привести к созданию новых договорных органов, что, безусловно, имеет серьезные последствия для некоторых вопросов, рассматриваемых в настоящем документе.

В. Действительно ли число стандартов становится чрезмерным?

1. Рассмотрение вопроса в перспективе

139. До рассмотрения всего спектра деятельности по установлению стандартов, осуществляемой или рассматриваемой в настоящее время, важно выделить все проблемы, которые, предположительно, существуют в области прав человека в широком контексте установления международных стандартов в целом. В результате недавнего обзора многостороннего процесса выработки норм (охватывающего все области, а не только права человека) 67/ поступило значительное число ответов от большого числа государств, в которых высказано мнение о том, что общий объем деятельности международного сообщества по установлению норм является чрезмерным. Так, например, в ответе одного правительства говорилось о "международной гиперактивности", ведущей к "чрезмерному увеличению" числа мероприятий по составлению проектов 68/, другое же правительство в пренебрежительном тоне указало на "необузданное стремление международного сообщества к принятию новых международных документов, в связи с осуществлением которых на национальном уровне оно затем испытывает трудности" 69/. Действительно, по подсчетам, в течение любого данного года государства - члены Организации Объединенных Наций, как представляется, будут участвовать на том или ином этапе подготовки, по крайней мере, нескольких десятков договоров 70/. Если мы в нашем прогнозе будем учитывать не только договоры, но и разработку не имеющих обязательной силы документов, то тогда это бремя, безусловно, возрастет более чем вдвое. В обзоре, подготовленном Генеральным секретарем, различные государства обращали внимание на разнообразные отрицательные последствия, которые, по их мнению, вытекают из этого коллективного упражнения в "ненасытном" стремлении к принятию нормативных актов. Эти последствия анализируются в подразделе 3 ниже.

/...

140. Помимо этого широкого спектра деятельности Организации Объединенных Наций по установлению стандартов следует также учитывать масштабы связанных с этим мероприятий, предпринимаемых в рамках специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и региональных организаций. Например, что касается последних, то ОАГ в последние годы приняла Межамериканскую конвенцию о предотвращении пыток и наказании за их применение и Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека в области экономических, социальных и культурных прав 71/. Подобным образом, Совет Европы по-прежнему активно занимается деятельностью по принятию новых стандартов, включая Европейскую конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 72/. Из специализированных учреждений наиболее активной организацией с точки зрения установления стандартов является МОТ, которая по состоянию на 1 января 1989 года приняла 168 конвенций и 176 рекомендаций. В этой связи в подготовленном в 1987 году докладе Рабочей группы МОТ по международным трудовым стандартам отмечается, что "большинство правительств" выступили за сокращение в будущем деятельности по принятию новых стандартов 73/. Предложенные правительствами двух развивающихся стран основания в поддержку такого подхода являются очевидными:

"Это облегчит деятельность национальных администраций, располагающих ограниченными средствами, и позволит более тщательно изучать ситуации и делать более точные выводы с целью представления текстов нормативных документов, рассматривать возможность ратификации в более сжатые сроки, предпринимать более активные усилия с тем, чтобы добиться приведения национального законодательства и практических мер в соответствие с конвенциями, и улучшать взаимодействие между законодательными и исполнительными органами. В общих чертах это будет способствовать более широкому участию в технических комитетах и повышению качества стандартов и улучшению функционирования механизма по контролю за стандартами и их распространению" 74/.

141. Итак, существуют основания для вывода о том, что многие государства начинают испытывать трудности в связи с явлением, которое можно назвать "усталостью в результате международного нормотворчества". Остается нерешенным вопрос о том, применим ли такой вывод в контексте деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека.

2. Текущая и предлагаемая деятельность Организации Объединенных Наций по установлению стандартов в области прав человека

142. С начала 1980 года органы Организации Объединенных Наций завершили и приняли одну конвенцию, три декларации и два свода принципов, которые являются результатом деятельности органов по правам человека. Кроме того, в настоящее время на рассмотрении различных органов находится широкий спектр новых документов. К ним, в частности, относятся следующие:

a) проект конвенции о правах ребенка, рассмотрение которого было начато в 1978 году;

b) проект конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и их семей, составление которого было начато в 1980 году;

c) проект второго факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни, рассмотрение которого было начато в 1980 году;

d) проект декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, разработка которого была начата в 1982 году;

e) проект свода принципов и гарантий защиты лиц, находящихся в заключении по причине душевной болезни или психического расстройства, разработка которого была начата в 1982 году;

f) проект всеобщей декларации о правах коренного населения, разработка которого была начата в 1982 году;

g) проект декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, разработка которого была начата в 1987 году;

h) проект декларации о праве каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, доведенный в 1988 году до сведения государств с целью получения их замечаний;

i) проект декларации о независимости и беспристрастности судей, присяжных заседателей и заседателей и о независимости адвокатов, находящийся на рассмотрении с 1985 года;

j) проект декларации о защите всех лиц от насильственного или недобровольного исчезновения, находящийся на рассмотрении с 1988 года;

k) проект декларации против задержания лиц без предъявления обвинения, находящийся на рассмотрении с 1987 года.

143. Однако следует подчеркнуть, что подобное перечисление дает лишь частичное представление о сложившейся ситуации. Одним из элементов, который следует включить для того, чтобы картина была более полной, является комплекс недавно завершенных и осуществляемых в настоящее время мероприятий в связи с программой Организации Объединенных Наций по предотвращению преступности и борьбе с ней, большая часть которых имеет непосредственное отношение к деятельности органов, занимающихся вопросами прав человека, в том числе договорных органов. Так, например, в докладе о работе десятой сессии Комитета по предупреждению преступности и борьбе с ней 75/ указываются следующие разрабатываемые в настоящее время документы: проект минимальных стандартных правил в отношении мер, не связанных с тюремным заключением ("Токийские правила"); проект типового соглашения о передаче надзора за правонарушителями, которые были условно осуждены или условно освобождены; проект типового соглашения о передаче уголовного судопроизводства; проект руководящих принципов для предупреждения преступности среди несовершеннолетних ("Руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде"); проект правил, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы; проект международных норм, направленных на обеспечение эффективного внутреннего законодательства или других внутренних мер, с тем чтобы соответствующие органы провели надлежащее расследование всех случаев при подозрительных обстоятельствах, включая проведение надлежащей аутопсии; проект основных принципов, касающихся использования силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов; и проект основных принципов, касающихся роли юристов.

144. Другим важным элементом общей картины является перечень вопросов, в отношении которых были предложены новые проекты документов (однако меры еще не приняты). Так, например, можно отметить предложения, касающиеся следующих документов: проекта конвенции о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений; проекта декларации о праве на достаточное питание; нового пакта о правах на проявление солидарности; имеющего обязательную юридическую силу документа, касающегося права на развитие; проекта конвенции о создании международного уголовного трибунала по пресечению преступления апартеида и других преступлений и наказания за них; а также многие другие зачастую менее точно сформулированные предложения.

145. Возникает вопрос: можно ли в результате всей этой деятельности сделать вывод о том, что в настоящее время имеется слишком много стандартов или же слишком много стандартов разрабатывается? На такой вопрос, однако, нельзя дать однозначного ответа. Многое будет зависеть от приоритетов, а также от общей политической позиции того, кто задает этот вопрос. Кажется ясным, что в настоящее время некоторые государства серьезно обеспокоены в связи с масштабом мероприятий по установлению стандартов в области прав человека, в то время как другие считают, что существует настоятельная необходимость установления новых стандартов в различных других областях. Третьи могут разделять обе точки зрения. Однако какой бы вывод ни был сделан, желательно учитывать тот факт, что быстрые темпы установления стандартов имеют определенные потенциальные последствия, которые не следует упускать из внимания.

3. Некоторые последствия всесторонней деятельности по установлению стандартов

146. Как представляется, повсеместно признается, что установление стандартов в области прав человека является одним из самых значительных и потенциально наиболее прочных достижений Организации Объединенных Наций. Вместе с тем представляется также, что, пожалуй, неизбежная активизация деятельности, особенно заметная в течение примерно последних десяти лет, сопровождалась как издержками, так и положительными результатами. Хотя последнее утверждение в достаточной мере очевидно и редко оспаривается, первое не подвергалось систематическому изучению. Поэтому в нынешних условиях целесообразно принять к сведению некоторые проблемы или трудности, которые могут появиться как следствие активной и широкомасштабной программы по установлению стандартов.

147. Что касается государств, то проблемы могут возникнуть на нескольких уровнях. На международном уровне многие государства не могут позволить себе направлять специальные делегации для наблюдения за всеми мероприятиями по подготовке проектов, осуществляемыми в любой конкретный период времени, или для участия в них. Одним из основных факторов здесь могут выступать затраты, равно как и наличие необходимых специалистов 76/. По всей вероятности, это в первую очередь касается развивающихся стран, но, конечно, указанные проблемы существуют и в других странах. Одним из результатов этого может быть огромная нагрузка на дипломатических представителей государства в Нью-Йорке, Женеве или других местах в плане осуществления необходимой подготовительной работы, участия в длительных сессиях по подготовке проектов и ведению переговоров, а также направление докладов "домой". Это приводит еще и к тому, что некоторые страны не в состоянии так тщательно следить за мероприятиями по разработке проектов, как этого им хотелось бы, поэтому разработанные стандарты могут неадекватно отражать точку зрения всех заинтересованных государств.

148. Кроме того, распространение стандартов, проекты которых разрабатываются, "может стать слишком большим бременем для правовой деятельности стран" 77/. Подчеркивая важное значение этого внутреннего фактора, одно из государств отметило, что правительства неизбежно обладают ограниченной "поглощающей способностью":

"Медленное и ограниченное представление государствами своих замечаний по проектам договоров, степень подготовки делегаций, направляемых в комитеты и на конференции полномочных представителей, частые просьбы в отношении переноса конференций в силу других обстоятельств и то время, которое занимает у государств ратификация договоров, если они вообще ратифицируют их, наводят на мысль о том, что проблемы в такой же степени зависят от способности государств на практике применять положения договоров и участвовать в их разработке, как и от возможностей уже действующих или будущих механизмов вырабатывать их" 78/.

Еще одно бремя, ложащееся на внутренний административный и, возможно также, правовой механизм государств, налагается в процессе осуществления непомерно огромного числа стандартов. Помимо официальных обязанностей по представлению докладов, предусмотренных в большинстве договоров, в настоящее время органы Организации Объединенных Наций все чаще принимают также последующие меры вслед за установлением не имеющих обязательной юридической силы стандартов, создавая специальные механизмы осуществления, обычно предусматривающие определенную форму добровольного представления докладов 79/.

149. Что касается органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами прав человека, то одна из появившихся в этой связи проблем сводится к требованиям, предъявляемым к секретариату, который может быть не в состоянии выделить достаточное количество сотрудников, имеющих надлежащий опыт работы, в целях обслуживания различных органов по разработке проектов. Трудность обеспечения соответствия с существующими нормами значительно возрастает также по мере общего увеличения числа стандартов. Высказывалось даже соображение о том, что в некоторых случаях новые мероприятия по установлению стандартов могут поощряться лишь в целях создания возможности для выколачивания, ослабления или даже подрыва существующих стандартов или с тем чтобы отвлечь внимание и ресурсы от других мероприятий 80/. Но независимо от обоснованности подобных соображений нет сомнения в том, что установление стандартов требует больших затрат и занимает много времени. Таким образом, подразумевалось даже, что установление стандартов может быть частью "игры с нулевым исходом" в плане выделения имеющихся ресурсов. Например, в ответ на недавнее предложение разработать проект новой конвенции одно государство заявило, что результатом этого будет "отвлечение дефицитных ресурсов Организации Объединенных Наций и государств-членов от решения других насущных проблем в области прав человека" (E/CN.4/1988/44/Add.2, стр. 2 англ. текста). Иными словами, если Организация Объединенных Наций решит выделить определенную часть ресурсов на установление стандартов, ресурсы, имеющиеся как у самой Организации, так и у государств-членов для других аспектов содействия осуществлению и защиты прав человека, соответственно уменьшатся. Если принять во внимание относительно небольшую долю бюджета Организации Объединенных Наций, выделяемую на деятельность в области прав человека, ограниченное число сотрудников секретариата, имеющих специальный и юридический опыт, необходимый для установления стандартов, постоянно растущий спрос на ограниченные временные ресурсы в плане проведения заседаний различных органов и огромное давление в целях ограничений, вызванное финансовым кризисом Организации, то можно сказать, что имеются веские доводы, подтверждающие предположение об "игре с нулевым исходом". Действительно, в проведенном недавно

одним из членов Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств анализе был сделан вывод о том, что большое число проводимых в настоящее время мероприятий по разработке проектов "приводит к тому, что к директивным органам Организации Объединенных Наций предъявляются чрезвычайные и поступающие от конкурирующих между собой сторон требования и, как правило, вызывает застой в деятельности этих органов" 81/.

C. Уделение первоочередного внимания осуществлению имеющихся документов

150. Как Генеральная Ассамблея в своей резолюции 41/120, так и Комиссия по правам человека в своей резолюции 1987/24 призвали "государства-члены и органы Организации Объединенных Наций уделять первоочередное внимание применению существующих международных стандартов в области прав человека". Проблема, возникающая в результате такой политики, состоит в определении подходов, которые: а) учитывают изложенные выше основные моменты, вызывающие озабоченность; б) способны обеспечить значительную поддержку; и с) отвечают общей цели содействия кодификации и прогрессивному развитию международного права в области прав человека. В последние годы был выдвинут ряд различных подходов. Они включают в себя: введение моратория на новые стандарты; создание специального органа по установлению стандартов; и установление приоритетов для регулирования будущей деятельности. Ниже будет рассмотрено каждое из этих предложений.

1. Мораторий на новые стандарты

151. Учитывая совокупное воздействие требований, предъявляемых государствам, в результате существующих темпов и масштабов деятельности по установлению стандартов, едва ли следует удивляться тому, что раздаются призывы ограничить эту деятельность 82/. Другие же, хотя и не одобрили такие далеко идущие предложения, предположили, что в предстоящее десятилетие потребуется относительно немного новых стандартов. Признавая, что "изменения глобальной обстановки" и "новые области человеческой деятельности" могут вызвать необходимость в новых стандартах, Генеральный секретарь недавно призвал сосредоточить деятельность на "обеспечении на практике всеобщего уважения к тому, что было согласовано в принципе" (A/42/512, приложение, стр. 5). Однако в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи в одном из ответов на это предположение подчеркивалось, что "осталось проделать большую работу по установлению стандартов, например, в отношении права на развитие, права на нормальное жилье, прав человека и массовых переселений, прав человека в процессе отправления правосудия, прав рабочих-мигрантов и их семей, улучшения социальных условий жизни и развития международного сотрудничества в области прав человека" (A/C.3/42/SR.40, пункт 33). С другой стороны, высказывалось предположение, что абсолютно не исследованных областей не осталось. Однако последнее мнение, похоже, не пользуется широкой поддержкой. Напротив, приводимая ниже точка зрения МОТ, учитывающая необходимость непрерывного установления стандартов, похоже, более точно отражает реальное положение вещей и, возможно, преобладающее мнение большинства государств:

"Верно, что существующие стандарты уже охватывают весьма широкий круг проблем труда и даже права человека, однако, было бы заблуждением считать, что свод стандартов вообще может быть полным, будь то в международном масштабе или в масштабе страны. Ни в том, ни в другом случае не может быть исчерпывающего или неизменного кодекса, особенно в эпоху стремительных изменений: год от

/...

года потребности и представления изменяются, и для того, чтобы старые документы отвечали новым требованиям, их необходимо дополнять или тщательно пересматривать" 83/.

Это мнение было высказано Административным советом МОТ в 1987 году, когда им был принят доклад, в котором определялся весьма широкий круг "возможных тем", в отношении которых МОТ должна рассмотреть возможность утверждения новых стандартов 84/. Таким образом, какие бы преимущества ни усматривались в сдерживании темпов установления новых стандартов, предложение о моратории не представляется широко приемлемым. Кроме того, предусмотреть приемлемую формулу для меры, которая фактически будет направлена на то, чтобы ограничить суверенное право государств предлагать новые стандарты, во всяком случае, нелегко.

2. Создание специального органа по установлению стандартов

152. Еще одно предложение заключалось в том, чтобы сконцентрировать основную часть функций Организации Объединенных Наций по установлению стандартов в области прав человека в совершенно новом органе экспертов, "Законодательной комиссии по правам человека (ЗКПЧООН)", "которая специализировалась бы исключительно в законодательстве в области прав человека и посвящала бы ему все свое время" 85/. Автор этого предложения допускал, что оно, "вполне вероятно, будет встречено со скептицизмом, несомненно, оправданным", на том основании, что Организация Объединенных Наций "уже страдает от чрезмерного количества органов и нет гарантии, что ЗКПЧООН будет отвечать предъявляемым требованиям" 86/.

153. В свете продолжающегося финансового кризиса и недавних усилий по сокращению общего числа органов Организации Объединенных Наций маловероятно, что такое предложение будет принято. Трудности могут возникнуть и в отношении достоинств этого предложения. Оно игнорирует один фактор, а именно, желательность сохранения важной связи, которая существует в настоящее время между подготовкой подробных исследований и разработкой соответствующих стандартов. Поскольку Подкомиссия и комиссии являются основными органами, отвечающими за первую процедуру, то логично, чтобы они сохранили свои функции и в области установления стандартов. Альтернатива, которая будет заключаться в том, чтобы доверить предлагаемой законодательной комиссии по правам человека подготовку исследований, приведет, в зависимости от соответствующих процедур, либо к дублированию существующей деятельности, либо к тому, что основные органы будут лишены весьма существенного источника интеллектуальных ресурсов. Другая трудность связана с проблемой (непреднамеренного) поощрения дополнительных предложений в отношении новых стандартов посредством создания для этой цели совершенно нового аппарата. Таким образом, само по себе учреждение нового органа может и не привести к решению ни одной из существующих ныне проблем. Это может просто привести к передаче тех же процедур от одного механизма к другому.

154. Еще одним фактором, свидетельствующим не в пользу предложенного нового органа, является ограниченная возможность переноса в область прав человека опыта таких органов, как Комиссия международного права и Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), на деятельности которых, как представляется, во многом построена его модель. Во-первых, вопросы, рассматриваемые органами по правам человека, отличаются исключительным разнообразием (например, развитие, религия, лица с психическими расстройствами, исчезновения, продовольствие, иммиграция и т.д.) и не обладают той относительной

однородностью с точки зрения рассматриваемых тем, характерной для ЮНСИТРАЛ и в значительной, хотя и в меньшей степени, для Комиссии международного права. Еще более важным отличительным элементом является та степень, в какой зачастую сохраняются существенные разногласия по поводу как целей, так и средств установления стандартов в области прав человека. В результате различные вопросы в своей основе более противоречивы с политической точки зрения, чем большинство аналогичных вопросов, которые эффективно решаются Комиссией международного права и ЮНСИТРАЛ. И хотя специальные знания и опыт при разработке проектов по-прежнему важны, это всего лишь один из элементов, необходимых в области прав человека.

155. Таким образом, представляется маловероятным, что в обозримом будущем Генеральная Ассамблея изменит политику, одобренную ею в резолюции 41/120, в которой она подтвердила центральную роль Комиссии по правам человека в области установления стандартов.

3. Установление приоритетов

156. В условиях, при которых сохранение спроса на новые стандарты неизбежно, наиболее логичным и даже "научным" способом примирения спроса и предложения является установление приоритетов. В этом и заключается подход, предложенный значительным числом государств в контексте проводимого Организацией Объединенных Наций обзора процесса заключения многосторонних договоров. Одно государство, например, пришло к выводу, что "только установление приоритетов и одновременное сокращение количества подписываемых за год договоров может изменить положение" 87/. Эта точка зрения была одобрена государствами из всех основных региональных групп и рядом международных организаций 88/. В принципе, этого можно было бы достичь в отношении установления стандартов в области прав человека на основе тщательного обзора всех существующих и новых предложений Комиссии по правам человека в сочетании с решением ежегодно выделять определенное количество времени на разработку проектов и поручать эту работу лишь ограниченному числу редакционных групп. Можно было бы привести примеры нескольких прецедентов такого подхода в работе различных международных организаций. Точно так же, можно было бы привести и другие примеры, когда принятие определенного набора приоритетов в установлении стандартов оказывалось неприемлемым, частично из-за необходимости "сохранить свободу в принятии решений ... с учетом изменяющихся обстоятельств" 89/. В контексте Организации Объединенных Наций даже те государства, которые признавали, что "бремя, несомненно, ... становится слишком тяжелым", тем не менее выступали против установления приоритетов:

"Не представляется возможным предусмотреть решение общего и отвлеченного характера о сокращении количества разрабатываемых договоров. И если принимается решение подготовить договор по любому конкретному вопросу, то это объясняется тем, что большинство заинтересованных государств считает такой договор необходимым" 90/.

157. В свете такой оппозиции следует отметить, что ни одно из государств или международных организаций, которые выступали за установление приоритетов, не представили никаких конкретных предложений о том, как может работать подобная система. В прошлом, однако, было несколько попыток утвердить долгосрочные программы работы для органов Организации Объединенных Наций в области прав человека. Большинство из них было отклонено, а те немногие, которые были приняты, достигли весьма незначительных результатов. Например, в 1976 году Экономический и

Социальный Совет в своей резолюции 1992 (LX) обратился с просьбой к Комиссии разработать долгосрочную программу работы. Комиссия назначила группу по обзору, которая фактически отклонила это предложение на том основании, что "предсказать, какие новые вопросы в деле поощрения прав человека будут заслуживать ... немедленного рассмотрения в будущем, невозможно" (E/CN.4/1243, пункт 10).

158. Аналогичные предложения возобновлялись в последующие несколько лет, главным образом в контексте продолжающегося обзора "альтернативных подходов и путей и средств" совершенствования системы Организации Объединенных Наций по правам человека. В этих обзорах установление стандартов было постоянной темой, и время от времени вновь выдвигались предложения о разработке долгосрочной программы установления стандартов. В 1984 году Рабочая группа Комиссии пришла к выводу, что согласия достичь невозможно, приводя следующие причины: "трудность прогнозирования будущих потребностей; ограниченная ценность формального плана; [и] потенциальная необходимость неукоснительного выполнения" (E/CN.4/1984/73, пункт 17 (18)).

159. Главный вывод, который можно сделать на основании этого обзора, заключается в том, что утверждение комплекса долгосрочных или среднесрочных приоритетов для установления стандартов в области прав человека едва ли может быть приемлемым для большинства государств, и тем более маловероятно, что оно окажется эффективным для реального сокращения числа предпринимаемых новых попыток установления стандартов. Результат мог бы даже оказаться обратным, если бы государства считали себя обязанными выступать с максимально возможным числом новых предложений для того, чтобы ни один потенциально важный для них вопрос не был исключен или упущен.

160. Другой возможный вывод заключается в том, что, хотя многие государства серьезно озабочены, возможно, чрезмерными темпами установления стандартов, радикальные решения на данном этапе едва ли принесут много пользы. Более продуктивным подходом было бы обратиться с просьбой к Генеральному секретарю подготовить и периодически обновлять перечень всех мер по установлению стандартов в области прав человека, предпринимаемых на нынешнем этапе Организацией Объединенных Наций и ее учреждениями. В настоящее время такая информация не сосредоточена в одном месте, а выводы, которые можно сделать на основании такого перечня, могут оказать оздоровительный эффект при оценке новых предложений. Второе конструктивное решение заключается в том, чтобы предпринять усилия в направлении более действенных и эффективных процедур для разработки новых документов. Ниже рассматриваются потенциальные нововведения в этом направлении.

D. Поиск более эффективных процедур установления стандартов

161. Часто высказывалось мнение о том, что процедуры, используемые при разработке документов Организации Объединенных Наций по правам человека, можно было бы улучшить. Так, например, в ходе тридцать пятой сессии Генеральной Ассамблеи было выражено мнение о том, что "во многом деятельность в этой области не планируется, ведется как бы интуитивно, движется бессистемно и с наложением сфер юрисдикции. У нас имеются рабочие группы в Третьем комитете, Комиссии по правам человека и в Подкомиссии. Трудно следить за прохождением различных проектов. В работе тех, кто трудится над составлением проектов, ощущается нехватка преемственности и специализации" 91/. Совсем недавно один из членов Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств высказал мысль о том, что деятельность в области установления стандартов "начинают и проводят без должного планирования" 92/.

162. Приводимые ниже предложения касаются различных аспектов процесса установления стандартов. Цель этих предложений состоит не в том, чтобы дать какой-то всеобъемлющий анализ, а скорее в том, чтобы вызвать желание задуматься над этими вопросами с точки зрения долговременной перспективы. Наконец, необходимо учитывать, что "в рамках соблюдения принципа добросовестности при ведении переговоров и общепризнанных норм международного права сторонам, участвующим в переговорах, должна быть предоставлена возможность пользоваться максимальной свободой в процессе разработки договоров, а сам договор должен быть свободно выработанным актом не только в части, касающейся его положений, но также, в возможно большей степени, и в части тех процедур, которым следовали в ходе переговоров по нему" 93/.

1. Начальная стадия

163. Самым наглядным образом отсутствие установленных процедур, которых с той или иной степенью последовательности придерживаются при установлении стандартов в области прав человека, проявляется на начальном этапе процесса разработки нового документа. В качестве примера можно привести случаи, когда представлялись детально разработанные проекты документов, хотя ни один заинтересованный орган никогда не принимал проработанного решения о необходимости составления проекта такого документа. Проект, таким образом, начинает жить своей собственной жизнью невзирая на отсутствие консультаций, в ходе которых можно было бы обсудить, насколько нужен такой проект, в какую форму его следует облечь, какие наиболее целесообразные подходы следует принять, какова его взаимосвязь с существующими нормами и так далее.

164. В качестве первого шага можно было бы в будущем рекомендовать тем, кто предлагает принять новые стандарты, обязательно обращаться к рекомендациям, изложенным в резолюции 41/120 Генеральной Ассамблеи. Даже если предложение выдвигается правительством, специальным докладчиком или неправительственной организацией, прежде всего необходимо так или иначе подумать о более широких последствиях любой деятельности по установлению новых стандартов.

165. В качестве другой возможной меры можно потребовать провести исследование на предварительном этапе. В целом ряде международных организаций формально процесс установления стандартов не начинается, пока не будет завершено подробное предварительное исследование вопроса осуществимости. Согласно обзору Генерального секретаря, целью таких исследований являются выяснение потребности в этом мероприятии и вероятности его успешного осуществления и определения оптимальных подходов. Как представляется, имеющийся опыт показывает, что при надлежащем использовании таких исследований снижается вероятность того, что организация начнет осуществлять те проекты по разработке договоров, от которых впоследствии она должна будет отказаться или осуществление которых растянется на чрезмерно долгий срок" 94/. В большинстве случаев подготовка исследования поручается именно секретариату, хотя эта функция может также быть возложена и на докладчика или на комитет экспертов 95/. В целом такой подход в области прав человека представлялся бы уместным и соответствовал бы не только положениям резолюции 41/120, но также и некоторым недавним практическим шагам, предпринятым директивными органами. Кроме этого, секретариат, как правило, должен представлять любому органу, участвующему в процессе установления стандартов, всеобъемлющий аналитический свод всех существующих стандартов, имеющих прямое отношение к рассматриваемому вопросу.

166. В качестве дополнительной гарантии можно потребовать, чтобы конкретное решение принималось до того, как начнется разработка документа. В некоторых международных организациях ответственность за формальное начало процесса установления стандартов возложена на специальный орган (часто на уровне руководящего органа или исполнительного совета), который уполномочен санкционировать такие конкретные действия, как включение в повестку дня пункта, посвященного рассматриваемому вопросу. Вместе с тем, в директивных органах Организации Объединенных Наций "зачастую развертывание этого процесса носит характер своего рода прикидки, и на последующих сессиях этот процесс усиливается или ослабляется по мере того, как доклады ... подтверждают или ставят под сомнение желательность и осуществимость данного начинания" 96/.

167. Возложение на какой-то один орган главной ответственности за формальное инициирование деятельности по установлению стандартов, как представляется, могло бы иметь значительные благоприятные последствия в области прав человека. В частности, это обеспечило бы более тщательно скоординированный подход и уменьшило бы вероятность одновременного начала осуществления в различной связи множества разнообразных мероприятий, претендующих на достижение одной и той же цели. Органом, наделенным такими полномочиями, могла бы быть либо Генеральная Ассамблея, либо Комиссия по правам человека. Однако, что касается Генеральной Ассамблеи, можно отметить, что менее десяти лет назад, когда Генеральный секретарь пытался выяснить мнения государств относительно предложения о том, чтобы Ассамблея взяла на себя роль основного координатора всех видов деятельности Организации Объединенных Наций по разработке договоров, ответы преимущественно были негативными. Приводились, в частности, следующие причины: "i) такая роль замедлит процесс и прибавит работы Генеральной Ассамблее, повестка дня которой и без того перегружена; ii) высокая степень восприимчивости других органов, осуществляющих свою деятельность в этой конкретной области; iii) всеобъемлющая координация зависит от характера каждого отдельно взятого договора и от конкретных обстоятельств в каждом отдельном случае, что лишает общую роль практического смысла; iv) Генеральная Ассамблея некомпетентна решать эти вопросы" 97/. Что же касается круга полномочий Комиссии по правам человека, то он был расширен Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1979/36, в которой она была наделена функцией по оказанию Совету содействия в координации деятельности в области прав человека, в рамках системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, в своей резолюции 41/120 Генеральная Ассамблея подтвердила важную роль Комиссии по правам человека - среди других соответствующих органов Организации Объединенных Наций - в разработке международных документов в области прав человека. Таким образом, можно было бы, рассмотреть вопрос о наделении Комиссии официальными полномочиями санкционировать начало осуществления процесса установления новых стандартов. Само собой разумеется, что при осуществлении таких полномочий Комиссия выступала бы только как вспомогательный орган Совета и что полностью учитывались бы любые соответствующие мнения, высказанные в Генеральной Ассамблее. Предложенное изменение связано, таким образом, скорее с вопросом процедуры, а не существа.

2. Вид документа

168. В этой части возникают два вопроса. Первый сводится к тому, какой предполагаемый документ имеется ввиду: имеющий обязательную силу или не имеющий обязательной силы. Второй касается терминологии, которую следует использовать, когда речь идет о документе, не имеющем обязательной силы. В контексте данного исследования первый вопрос особенно актуален, поскольку, как правило, считается, что документ, имеющий обязательную юридическую силу (т.е. договор), будет предусматривать некую процедуру контроля, которая может быть связана, а может быть и не связана созданием нового договорного органа. За последние годы предпочтение все больше отдается документам, не имеющим обязательной силы, что объясняется рядом причин:

"Преимущество заключается в том, что [такие] документы ... обращены непосредственно (без длительных задержек на ратификацию) всем членам Организации Объединенных Наций и, в зависимости от обстоятельств, другим образованиям и органам общества на национальном и международном уровнях, выражая тем самым понятие коллективной и всеобщей ответственности. Как сказал нынешний Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, "они представляют собой не только важные политические обязательства со стороны государств, но и принципиальную основу ведения международных сношений" 98/. Можно добавить, что в той мере, в которой эти документы относятся к области прав человека, они представляют собой и принципиальную основу для проведения в жизнь внутренней политики" 99/.

Признавая, что будут такие вопросы, применительно к которым предпочтительнее использовать документы, имеющие обязательную силу, представлялось бы разумным поощрять всякий раз, когда это возможно и целесообразно, применение документов, не имеющих обязательной силы. Такая политика в значительной мере могла бы способствовать сдерживанию роста числа договорных органов и требований, предъявляемых в результате к государствам-участникам, особенно в том, что касается представления докладов.

169. Второй возникающий в этой связи вопрос достаточно сложен и его можно лишь обозначить в настоящем исследовании. Он сводится к тому, достаточно ли внимательно продумывается вопрос о выборе таких терминов, как "всеобщая декларация" и "декларация" при наличии альтернативных терминов, которые, возможно, более точно отражали бы суть и значение документа. Первый термин используется в настоящее время в двух случаях, однако на практике он применяется почти всегда, когда речь идет о Всеобщей декларации прав человека, но не употребляется при ссылке на Всеобщую декларацию о ликвидации голода и недоедания. Этот последний документ был принят не Генеральной Ассамблеей, а Всемирной продовольственной конференцией, хотя Ассамблея впоследствии одобрила его в резолюции 3348 (XXIX) от 17 декабря 1974 года. В настоящее время предлагается назвать "всеобщими декларациями" два документа. Представляется целесообразным внимательно изучить вопрос о том, насколько уместно использование такой терминологии.

170. Правовой статус "декларации" не имеет какого-либо точного официального определения. Тем не менее в часто цитируемом меморандуме Управления по правовым вопросам 1962 года отмечается, что "в практике Организации Объединенных Наций "декларация" является торжественным актом, к принятию которого прибегают лишь в весьма редких случаях, касающихся вопросов большого и непреходящего значения, когда, как ожидается, ее положения будут выполняться в максимальном объеме" 100/. К тому времени за 17 лет Организация Объединенных Наций приняла лишь 4 декларации в области прав человека. Для сравнения, за прошедший с тех пор период было принято еще 17 деклараций и по крайней мере еще 6 находятся в процессе разработки. В связи с таким ходом событий возникает вопрос о том, стоит или не стоит предпринимать усилия, направленные на то, чтобы к форме "декларации" в будущем прибегали реже, с тем чтобы чувство торжественности не притуплялось вследствие частого употребления этого термина.

3. Стадия формулирования текста

171. На стадии формулирования или редакционной стадии процесса установления стандартов возникают такого рода вопросы, которые в большей своей части выходят за рамки настоящего исследования. В контексте основной интерес вызывает вопрос о том, чтобы обеспечить поступление от экспертов секретариата или из другого соответствующего источника адекватной и постоянной консультационной помощи, а также принятие серьезных мер по доведению до сведения редакционного органа о фактических или возможных коллизиях предлагаемых положений с уже существующими стандартами. В этой связи можно было бы рассмотреть вопрос об обращении к секретариату с просьбой предоставлять в обычном порядке своего рода "технический обзор", который по сфере охвата был бы аналогичен обзору, проведенному в связи с проектом конвенции о правах ребенка 101/. В свое время перед этим обзором стояли следующие задачи:

- a) выявить постатейно и в каждой отдельной статье случаи совпадения или повторов;
- b) проверить согласованность текста, в частности, единообразие ключевых терминов и нейтральность формулировок с точки зрения грамматических родов, а также согласованность текстов на разных языках;
- c) сравнить установленные стандарты со стандартами, содержащимися в других широко принятых документах по правам человека, особенно в обоих международных пактах;
- d) внести предложения и рекомендации текстуального и редакционного характера о путях возможного устранения любых выявленных частичных совпадений или несоответствий при втором чтении, в частности путем объединения и перестановки статей.

Такая просьба, несомненно, соответствует практике, которой обычно следуют в процессе разработки и принятия многосторонних договоров. Так, по словам Генерального секретаря, "практически все органы, которые разрабатывают договоры, независимо от того, состоят ли они из экспертов или представителей, на одной или более стадиях представляют текст для рассмотрения" какому-то редакционному комитету проектов, и во многих случаях в эти "комитеты входят также эксперты секретариата; и даже если они не входят в них, сотрудники секретариата часто играют важную роль в обслуживании комитетов, состоящих лишь из представителей правительства или экспертов" 102/.

172. В том же исследовании Генеральный секретарь привлек также внимание к важности того, чтобы не допускать коллизии между существующими договорами и новыми договорами, проекты которых разрабатываются, а также к роли секретариата в этой связи:

"По мере возрастания образуемой многосторонними договорами совокупности международно-правовых норм возрастают и проблемы возможной коллизии между уже действующими договорами, будь то на глобальном региональном или каком-то по-иному ограниченном уровне, и предлагаемыми новыми документами. Естественно, выявление существующих документов, которые имеют отношение к предмету предлагаемого документа, всегда является составной частью исследовательской работы секретариата заинтересованной организации на той или иной стадии процесса разработки договора" 103/.

В этой связи можно также напомнить, что в пункте 5 резолюции 41/120 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря "оказывать надлежащую специальную поддержку органам Организации Объединенных Наций, работающим над установлением стандартов в области прав человека".

173. Следует также попутно высказать две заключительные рекомендации, касающиеся редакционной стадии разработки проектов. Первая из них заключается в целесообразности рассмотрения вопроса об официальном повышении роли неправительственных организаций. Важный прецедент в этом отношении был создан Рабочей группой по разработке проекта конвенции о правах ребенка Комиссии по правам человека, которая отводила значительную роль неправительственным организациям во всех соответствующих аспектах своей работы. По мере усложнения разработки проектов становится все более важным стремиться к максимальному расширению круга тех, кто вносит свой вклад и содействует активному вовлечению групп, помощь которых в осуществлении этого процесса значительно повысит потенциальную приемлемость конечного результата работы. Именно такой подход был в однозначной форме принят Рабочей группой по коренному населению (E/CN.4/Sub.2/1989/36, пункты 49-92). В аналогичном плане недавно была подчеркнута важность привлечения экспертов и представителей неправительственных организаций к осуществлению любых работ по подготовке проекта еще одного имеющего обязательную силу международного документа по вопросам свободы религии и убеждений, а также ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений (E/CN.4/Sub.2/1989/32, пункты 12 и 13).

174. Другая рекомендация заключается в целесообразности приложить все усилия для подробной и тщательной подготовки материалов "travaux préparatoires" и обеспечить их последующее наличие всегда, когда в них есть надобность. Кроме того, при любой возможности следует поощрять усилия по подготовке подробных пояснительных комментариев или аннотированных руководств к материалам "travaux préparatoires". В прошлом это делалось не всегда, что в результате может безо всякой надобности затруднить понимание мотивов, лежащих в основе принятия отдельных формулировок. Наличие таких материалов может оказать значительную помощь в применении соответствующего договора не только правительствам, но и договорным органам и другим заинтересованным сторонам.

/...

VII. НЕКОТОРЫЕ ДРУГИЕ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ВОПРОСЫ

175. В предыдущих главах настоящего исследования отмечается, что рост числа договорных органов (с одного - в 1970 году до, возможно, ни много ни мало восьми - в 1995 году) вызвал беспокойство со стороны государств. Это беспокойство еще более усилилось под влиянием различных комментаторов и самих членов договорных органов 104/. Природа некоторых из тех проблем, которые уже возникли или могут возникнуть в будущем, была проанализирована в предыдущей части данного исследования. В настоящей же главе рассматриваются некоторые из возможных долгосрочных средств, при помощи которых договорный режим мог бы быть пересмотрен или рационализирован. Такую рационализацию не следует обязательно рассматривать как некий радикальный и крутой подход. Скорее, в ней нужно усматривать естественную и в конечном счете неизбежную реакцию на продолжительное расширение и углубление договорного режима, который, по-видимому, по самой своей природе до сих пор развивался в условиях относительной нескоординированности и изоляции. В самом деле, во многих отношениях необходимость коренной реформы может рассматриваться как дань уважения к успеху договорных органов, который проявляется в продолжающемся росте числа ратификаций государствами международно-правовых документов, возрастании заинтересованности всех государств и общественности в целом, а также в значительном развитии возможностей договорного режима содействовать укреплению уважения к правам человека.

176. Данный анализ предназначен для того, чтобы стать пищей для размышления для Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека. Он не претендует на то, чтобы представить конкретный сценарий будущих действий, но он и не ограничивается действиями, которые, по всей вероятности, станут предметом пристального изучения в ближайшем будущем.

177. Главное, но не единственное, на чем концентрируется внимание в данной главе - это имеющиеся в распоряжении государств варианты способов сдерживания создания новых договорных органов и/или сокращения числа уже существующих. Один вариант, который не рассматривается вовсе - введение запрета на создание новых органов. Подобный запрет был бы неосуществим ни с политической, ни с юридической точек зрения. Кроме того, он вряд ли способствовал бы улучшению существующей ситуации, зато мог бы привести к серьезным трудностям в случае возникновения настоятельной необходимости в специализированном органе, который выполнял бы важные, но единственные в своем роде функции. В самом деле, если в длительной перспективе принципам, на которых основывается международный надзор за выполнением обязательств по правам человека, суждено свершить эволюцию в пользу поддержки становления по-настоящему эффективной системы механизмов в области отчетности, то вполне может появиться крайняя необходимость создания совершенно новых органов, чьи функции будут значительно отличаться от функций, выполняемых в настоящее время уже существующими органами.

178. Таким образом, если оставить в стороне вопрос о введении моратория, можно рассмотреть три возможных варианта. Первый заключается в том, чтобы каким-то образом объединить существующую сеть договорных органов. Второй - в наделении существующих договорных органов новыми функциями, предусмотренными в новых договорах. Третий состоит в том, чтобы принять дополнительные документы (протоколы) к уже существующим договорам, расширив таким образом либо круг вопросов, которыми занимаются соответствующие договорные органы, либо функции этих органов. Теперь подробно рассмотрим каждый из этих вариантов.

А. Долгосрочное объединение существующей сети договорных органов

179. Наиболее радикальным из выдвигаемых вариантов решения многих стоящих ныне перед шестью договорными органами проблем является объединение их всех в один или, возможно, в два новых договорных органа 105/. С первого взгляда, такое предложение выглядит весьма привлекательно. Существующий режим несовершенен практически во всех отношениях. Поэтому, естественно, возникает желание рассмотреть вопрос о замене его системой, которая бы, в частности: стандартизировала различные подлежащие соблюдению процедуры; сократила общий объем документации; устранила необходимость в многократном представлении докладов и соответственно уменьшила лежащее на государствах общее бремя отчетности; предположительно функционировала на основе гарантированного финансирования; устранила дублирование сфер компетенции; в значительной степени уменьшала вероятность несогласованности толкований; и облегчала создание высококомпетентного комитета по наздору, который, возможно, пользовался бы большим доверием и играл весьма заметную роль. Вполне вероятно, что потенциальные преимущества данного подхода таковы, что дают основания для его рассмотрения на более долгосрочной основе. Однако при этом необходимо было бы признать, что при решении этой задачи также необходимо учитывать и многие недостатки этого подхода.

180. Детальная характеристика такого своего рода "сверхкомитета" не имеет относительно важного значения для целей данного исследования. При всем множестве возможных вариаций главная идея этого предложения достаточно ясна. Его реализация потребует основательного пересмотра всей системы. Таким образом, вопрос о форме на данном этапе будет иметь второстепенное значение, поскольку теоретически при формировании нового комитета будет возможна практически любая комбинация элементов. Достаточно сказать, что этот "сверхкомитет" будет совершенно новым комитетом и не обязательно будет иметь какое бы то ни было сходство с каким-либо из существующих комитетов в том, что касается состава, круга специалистов, структуры или даже методологии. В соответствующее время Генеральная Ассамблея может поручить подготовить специализированное исследование, которое содержало бы тщательную оценку различных условий достижения определенной степени консолидации.

181. Сторонники объединения вправе утверждать, что Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Международной организации труда (МОТ), который зачастую приводится в качестве примера чрезвычайно эффективного надзорного органа, представляет собой желательный образец, поскольку речь здесь идет о едином комитете, который несет ответственность по наблюдению за ходом осуществления почти 170 различных договоров. Однако существуют принципиальные различия между соответствующими договорными режимами Организации Объединенных Наций и МОТ, поэтому нельзя делать поспешных предположений относительно возможности переноса различных подходов. Еще одним возможным примером, который может быть полезен, является пример Совета Европы. В последние годы велись широкие обсуждения в целях оценки как желательности, так и осуществимости слияния Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека 106/. Такое слияние было, например, охарактеризовано одним из комментаторов как "единственно реалистичная и действенная крайняя мера по выходу из нынешнего состояния застоя, наблюдающегося в работе надзорного механизма" Европейской конвенции о правах человека 107/. В данном контексте стоит отметить, что лишь несколько лет назад подобные предложения широко рассматривались бы как излишне радикальные для того, чтобы заслуживать серьезного обсуждения. Переломный момент, по-видимому, наступил, когда трудности,

с которыми сталкивалась система, приобрели такие масштабы, что менее радикальные решения представлялись ограниченными и неэффективными. Тем не менее аналогия с системой Организации Объединенных Наций все-таки во многих отношениях менее чем убедительна.

182. Если отставить подобные возможные аналогии, то представляется очевидным, что вопросы, возникшие в связи с предложением об объединении, на каком-то этапе послужат основанием для установления постоянного обмена мнениями в целях адекватного определения преимуществ и недостатков. На данном этапе, как представляется, ни преимущества, ни недостатки (т.е. все "за" и "против") не очень ясны. Кроме того, их понимание весьма усложняется тем, что многие преимущества вполне могут быть поданы как недостатки и наоборот, в зависимости от посылок и точки зрения наблюдателя. Это может быть проиллюстрировано несколькими примерами. Можно утверждать, что "сверхкомитет" в силу широты его сферы компетенции, а также, в условиях, возможно, почти постоянных сессий будет в результате располагать многопрофильным корпусом экспертов. Контраргументом этому служит довод о том, что круг экспертов, представленных в существующих комитетах, значительно шире, чем тот круг экспертов, который когда-либо мог бы включать в себя один комитет. Или можно утверждать, что даже один доклад позволит отразить конкретную проблему во всех ее измерениях, на что можно возразить, что один доклад был бы все-таки поверхностным и представлялся бы одним или двумя представителями заинтересованного государства, которые в незначительной мере детально владели бы, а то и вовсе не владели бы познаниями в некоторых соответствующих областях. Можно утверждать и о том, что наличие единого комитета облегчит эффективную интеграцию таких различных проблем, как расовая дискриминация и дискриминация на основе пола, права детей и трудящихся-мигрантов, экономические, социальные и культурные права. Ответом на это может служить довод о том, что некоторые из этих проблем могут быть попросту сглажены и что процесс надзора больше не будет служить стимулятором для тех секторов правительства и общества, которые занимаются или интересуются каким-то конкретным вопросом.

183. Еще один круг вопросов, заслуживающий особенно тщательного рассмотрения, связан с порождаемыми любым процессом коренного пересмотра возможностями ослабления или подрыва некоторых наиболее эффективных элементов нынешней системы. Учитывая масштабность тех преобразований, которые потребуются для достижения значительной консолидации, может оказаться трудным недопустить принятия процедурных или организационных "новаций", которые на практике снизили бы эффективность существующих подходов. Кроме того, сложившаяся в настоящее время децентрализованность функций обеспечивает своего рода страховку, так что если один договорный орган не может выполнить свои функции, то этот пробел компенсируется другими органами. В этом смысле полагаться на один единственный "сверхкомитет" значит идти на очень большой риск.

В. Возложение новых функций на существующие договорные органы посредством новых договоров

184. Когда разрабатывался проект конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, было внесено предложение возложить предусмотренные в договоре по ее осуществлению функции на Комитет по правам человека (учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах). Такое предложение ставит две различные группы вопросов. Первая - это вопросы права, а вторая - вопросы политики.

1. Соображения правового характера

185. Приемлемость данного предложения с международно-правовой точки зрения является, по-видимому, главным камнем преткновения в контексте Конвенции против пыток. На основе этого предложения, как оно сформулировано его авторами, Юрисконсульт вынес следующее заключение:

"...

В. С моей точки зрения, это предложение наталкивается на серьезные юридические препятствия, и, если оно будет принято, его юридическая действительность может быть поставлена под сомнение на основании того, что это предложение ведет к изменению условий, заложенных в Пакте, на основании которого был учрежден Комитет по правам человека и определен его круг полномочий. Такое изменение может быть осуществлено только путем процедуры, оговоренной в статье 51 Пакта.

С. Как договорный орган Комитет по правам человека должен действовать в соответствии с положениями своего учредительного договора. С моей точки зрения, недостаточно лишь общего совпадения целей предложенной конвенции и статьи 7 Пакта о гражданских и политических правах" 108/.

В результате такого консультативного заключения предложение более не обсуждалось. Однако следует отметить, что желаемый результат мог бы, фактически, быть достигнут другими средствами. Первой возможностью было бы поручение проведения в жизнь нового договора членам Комитета по правам человека, выступающим не в их обычном качестве членов этого Комитета, но в другом приемлемом качестве. Хотя такие методы могли бы быть охарактеризованы как применение "юридической фикции", случаи их использования не являются такими уж редкими.

186. Вторая возможность заключается в том, чтобы принять, в соответствии с положениями статьи 51, надлежащую поправку к Пакту. В теории это просто, но на практике - чрезвычайно сложно и требует много времени. В целом такое решение не представлялось бы осуществимым до тех пор, пока его стремились бы принять на специальной основе. Однако оно стало бы осуществимым в том случае, если рассматривался бы вопрос о внесении поправок к Пакту (или другим соответствующим договорам), с тем чтобы включить новое положение о том, что, в соответствии с другим договором, при условии соблюдения определенных критериев, на Комитет могли бы быть возложены дополнительные функции. Здесь могли бы быть рассмотрены различные критерии, включая, например, требование о принятии поправки большинством в две трети голосов присутствующих на совещании государств - участников Пакта; положения о подаче присутствующими государствами-участниками возражений в отношении какого-либо конкретного положения с установлением определенного минимального числа государств, достаточного для того, чтобы заблокировать это предложение и т.д.

187. Еще одна возможность состоит в том, чтобы использовать уникальные процедуры, регулирующие учреждение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Создание этого Комитета не было специально предусмотрено Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, и формальная роль этого Комитета состоит в том, чтобы представлять рекомендации Экономическому и Социальному Совету при исполнении им возложенных на него этим Пактом функций. Несмотря на это, с учетом последовательно выраженного одобрения со стороны всех главных директивных

/...

органов деятельность Комитета строится в значительной степени подобно деятельности других экспертных органов по наблюдению за выполнением договоров. Поскольку его мандат не ограничен положениями Пакта, но вместо этого определен Экономическим и Социальным Советом, не должно быть и трудностей с возложением на него дополнительных функций при условии, что будет получено согласие Совета и что в новом документе будут предусмотрены соответствующие процедуры. Этот документ должен также включать в себя план действий в чрезвычайных обстоятельствах на тот случай, если Совет решит прекратить на том или ином этапе действие мандата Комитета.

2. Соображения политического характера

188. Настоящее предложение вызывает также разнообразные соображения политического характера. Возможно, наиболее острой проблемой для большинства государств является то, что государства-участники, которые ратифицируют новый документ, но не являются участниками существующего договора (например Международного пакта о гражданских и политических правах), не смогут принимать участие в выборах членов Комитета, если путем внесения поправки не будут установлены надлежащие механизмы правового характера. По мере того как участие в договорном режиме приобретает все больший размах, масштабы этой проблемы будут уменьшаться, хотя в ближайшем будущем будет оставаться, вероятно, определенное число "бесправных" государств. Подобная проблема возникает также и в отношении Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, но в этом случае связь между участием в Пакте и правом голоса при выборах в Комитет была ликвидирована много лет назад. Еще со времени первых выборов в Комитет в 1986 году, а еще раньше - в организацию-предшественник (Сессионная рабочая группа по осуществлению Международного пакта об экономических и социальных правах), голосование проходило в Экономическом и Социальном Совете, а не на совещании государств-участников. Поэтому процедура голосования при проведении выборов в этот Комитет не будет затронута, даже если, в соответствии с новым документом, на него будут возложены новые функции.

189. Другие соображения политического характера связаны в основном с такими вопросами, как: может ли один Комитет иметь или обеспечить наличие требуемых в различных областях специальных знаний и опыта; уменьшится ли эффективность этого Комитета, если перед ним будут поставлены новые задачи или на него будут возложены новые функции, и каким образом государства-участники будут практически реагировать на такое положение.

С. Возложение новых функций на существующие договорные органы посредством дополнительных протоколов

190. Как теоретически, так и практически использование дополнительных протоколов к существующим договорам представляется адекватным средством, позволяющим обходиться без создания новых договорных органов. Что касается Международного пакта о гражданских и политических правах, то один Факультативный протокол уже существует, а второй находится в стадии активного обсуждения. Аналогичного подхода можно было бы придерживаться и в вопросе о других основных договорах в области прав человека в зависимости от характера и масштабов затрагиваемой проблемы или функций, возлагаемых на договорный орган. В этом отношении, бесспорно, существуют определенные ограничения в том, что считать подходящим для включения в протокол, по меньшей мере в том смысле, что должна быть четкая и прямая связь между предметом договора и предметом протокола.

191. Однако следует также принимать во внимание главный недостаток, присущий методу использования протоколов вместо разработки новых конвенций. Поскольку ясно, что соответствующий протокол или протоколы станут обязательными лишь для тех государств, которые примут решение ратифицировать их, потребуется рассмотреть вопрос о том, будет ли государствам, не являющимся членами основного документа, дано право ратифицировать один или несколько из этих протоколов. Эта проблема на возникает в связи с Европейской конвенцией о правах человека, поскольку каждый из ее протоколов является лишь "открытым для подписания членами Совета Европы, которые являются участниками Конвенции ...". Возможно, какой-то протокол мог быть составлен таким образом, чтобы предоставить возможность ратифицировать его государствам, не являющимся участниками первоначального документа, но на практике это представляется маловероятным, поскольку такие государства не смогли бы участвовать в совещании государств - участников первоначального документа (если только в этот документ также не будет внесено соответствующей поправки).

192. Таким образом из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что протоколы будут, по всей вероятности, открыты для ратификации лишь для государств - участников первоначального документа. В качестве примера, иллюстрирующего этот недостаток, можно назвать факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, подробно касающийся запрещения рабства (статья 8 Пакта) ^{109/}, который не может быть ратифицирован тем государством, которое не является еще членом Пакта. Таким образом, около 70 государств - членов Организации Объединенных Наций, находящихся в таком положении, не имеют возможности участвовать в новом режиме, созданном на основе протокола, - положение, которое не сложилось бы, если бы было принято решение о заключении отдельного договора. Однако не лишен определенного смысла и аргумент против такого предположения. В период, когда общепризнанной является важность достижения всеобщей ратификации основных договоров в области прав человека (и особенно двух Пактов), можно поспорить о необходимости "лезть из кожи вон", для того чтобы дать возможность государствам брать на себя более ограниченные обязательства и одновременно избегать ратификации основных договоров.

D. Внесение поправок в договоры

193. Некоторые из возможных долгосрочных вариантов, рассмотренных в этом исследовании, могли бы проводиться в жизнь только посредством внесения поправок в положения соответствующих договоров. Когда вносятся отдельные предложения о внесении поправки в тот или иной договор, в ответ, как правило, хотя часто и не заявляя об этом открыто, принято полагать, что этот процесс сопряжен со слишком большими сложностями, требует слишком много времени, и вероятность, что он будет пользоваться единодушной поддержкой, слишком мала, чтобы иметь основания к нему приступить. До настоящего времени, возможно, и существовали обоснованные причины для такого предположения. Однако в будущем, может случиться так, что стремление к рационализации системы и к принятию надлежащих мер, требующихся для обеспечения эффективности ее функционирования, окажется столь значительным, что будет диктовать необходимость серьезного изучения вопроса о внесении поправок.

194. Нынешние процедуры, закрепленные в различных договорах, в действительности не являются чрезмерно сложными, если имеется достаточно времени, чтобы предоставить процесс его естественному ходу. Другими словами, поправки имеют смысл только в том случае, если они являются частью долгосрочной стратегии, а не краткосрочными или чрезвычайными мерами. Три из рассматриваемых в этом исследовании договоров содержат идентичное положение, касающееся процесса "пересмотра". Речь идет о статье 23 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статье 26 Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и статье XVII Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него. Это положение формулируется следующим образом:

"1. Просьба о пересмотре настоящей Конвенции может быть представлена в любое время любым из государств-участников путем письменного сообщения на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

2. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, если она признает необходимым принятие каких-либо мер, принимает решение о том, какие именно меры необходимо принять в отношении такой просьбы".

195. Оба Международных пакта содержат различающиеся положения. Однако есть положение общее для каждого из них, которое формулируется следующим образом:

"1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждении их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и все предшествующие поправки, которые ими приняты".

В статье 29 Конвенции против пыток за основу взята та же процедура, но с двумя значительными различиями. В соответствии с пунктом 1 положение о том, что для созыва конференции требуется, чтобы за такой созыв высказалась одна треть государств-участников, выступающих за созыв конференции, должно быть выполнено "в течение четырех месяцев с даты направления такого письма". В пункте 2 опущена ссылка на утверждение Генеральной Ассамблеей.

196. В случае первой группы из трех договоров можно было ожидать, что Генеральная Ассамблея примет процедуры, которые отвечали бы общим положениям, изложенным в статьях 39-41 Венской конвенции о праве договоров 1969 года. Поступая так, она вполне могла бы предпочесть следовать процедуре, аналогичной той, которая предусматривается во второй группе договоров. Как представляется, в настоящем исследовании было бы нецелесообразно еще более углубляться в возможные детали такой процедуры, так как Генеральная Ассамблея отчасти будет руководствоваться характером предложенных поправок и, возможно, пожелает выяснить мнение заместителя Генерального секретаря по правовым вопросам, прежде чем приступить к рассмотрению этого вопроса.

197. Принципиальный вывод, который следует сделать в данном контексте, состоит в том, что главным необходимым элементом является наличие политической воли. Если таковая имеется, то не составит большого труда обеспечить внесение необходимых поправок.

Примечания

1/ Алексей Глухов, "Улица с двусторонним движением", "Международная жизнь", июль 1988 года, стр. 35-44.

2/ Rosalyn Higgins, "The United Nations: Still a Force for Peace", 52 Modern Law Review 1 at 20 (1989). Впоследствии название статьи было изменено на: "The United Nations: Some Questions of Integrity".

3/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 27 (A/8027).

4/ Там же, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 18 (A/34/18).

5/ Там же, Дополнение № 40 (A/34/40).

6/ Там же, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), пункт 642.

7/ United Nations publication, Sales No. E.88.XIV.1.

8/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок вторая сессия, Дополнение № 40 (A/42/40), пункт 28.

9/ Там же, сорок четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/44/38), пункт 8.

10/ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1989 год, Дополнение № 4 (E/1989/22), пункт 314.

11/ Там же, пункт 347. Предварительный доклад Специального докладчика содержится в документе E/CN.4/Sub.2/1988/19.

12/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 46 (A/44/46), пункт 18.

13/ John Humphrey, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century", in M. Bo (ed.), The Present State of International Law and Other Essays (Deventer, Kluwer, 1973) 75 at 91.

14/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), пункт 486.

15/ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1989 год, Дополнение № 4 (E/1989/22), приложение III.

16/ Эти цифровые данные приводились в документе HR1/MC/1988/L.2, подготовленном для второго совещания председателей договорных органов по правам человека.

17/ См., например, Benedetto Conforti, "Prolifération organique, prolifération normative et crise des Nations Unies: réflexions d'un juriste", in D. Bardonnet (ed.), The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations (Dordrecht, Martinus Nijhoff for the Hague Academy of International Law, 1986), p. 153.

18/ Это не относится к проекту конвенции о правах ребенка, в статье 44 которой предусматривается представление соответственно в течение двух лет докладов на взаимной основе, а затем, через каждые пять лет, - периодических докладов (см. E/CN.4/1989/29).

19/ ILO, Chart of Ratifications of International Labour Conventions, 1 January 1989.

20/ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 9.

21/ См. краткий отчет о выступлении г-на Покара, содержащийся в документе CCPR/C/SR.859, пункт 8.

22/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/44/38), пункт 392.

23/ В этом отношении можно отметить, что Комитет по правам человека выразил мнение о том, что "усилия по согласованию и координации могут также привести к соответствующему решению в национальных рамках, прежде всего путем создания механизма координации". (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), пункт 28 (4).

24/ ILO, 52 Official Bulletin 181-216 (1969).

25/ Исключение касается расходов на содержание специальной Согласительной комиссии, учреждаемой в случаях возникновения межгосударственных вопросов в соответствии со статьей 42 Пакта. В статье 42 (9) предусматривается, что "заинтересованные Государства-участники в равной мере несут все расходы членов Комиссии".

/...

26/ Члены Группы трех являются также членами Комиссии по правам человека, при этом их заседание проводится непосредственно до или после сессии Комиссии.

27/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), пункт 8.

28/ Там же, сорок вторая сессия, Дополнение № 18 (A/42/18), пункты 29-33.

29/ Там же, глава VIII, раздел В, решение 1 (XXXV).

30/ Там же, сорок третья сессия, Дополнение № 18 (A/43/18), пункт 11.

31/ Там же, глава VII, решение 1 (XXXVI).

32/ Официальные отчеты: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, двенадцатое совещание государств-участников, решение (CERD/SP/35).

33/ См. в основном R.St.J. Macdonald, "The Charter of the United Nations and the Development of Fundamental Principles of International Law", in Bin Cheng and E.D. Brown (eds.), Contemporary Problems of International Law (London, Stephens & Sons Ltd., 1988), p. 196.

34/ Эта процедура установлена в соответствии с резолюцией I (XII) Комиссии по правам человека от 14 марта 1956 года. См. также резолюции Экономического и Социального Совета 728 В (XXVIII) от 30 июля 1959 года, 888 В (XXXIV) от 24 июля 1962 года и 1074 С (XXXIX) от 28 июля 1965 года.

35/ Решение о прекращении осуществления процедуры было принято в соответствии с решением 10 (XXXVII) Комиссии по правам человека от 13 марта 1981 года.

36/ В отношении мнения о том, что эти вопросы являются нормами обычного права, см. в основном Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice, 178 Recueil des cours (1982) chap. XV; and Antonio Cassese, International Law in a Divided World (Oxford, Clarendon Press, 1986), 148-150.

37/ Barcelona Traction, Light and Power Co. (Belgium v. Spain), 1970 International Court of Justice, Reports 3, 1970, paras. 33 and 34. Что касается вопроса о нормах *jus cogens*, см. заявление судьи Танака по делу о Юго-Западной Африке (1966 год) о том, что "несомненно, нормы права, касающиеся защиты прав человека, могут рассматриваться как относящиеся к нормам *jus cogens*" (ICJ, Reports, 1966, p. 298). См. также в основном M. Virally, "Reflexions sur le *jus cogens*", 12 Annuaire français de droit international 1 (1966); E. Schwelb, "Some Aspects of International *Jus Cogens* as Formulated by the International Law Commission", 61 American Journal of International Law 948 (1967); I. Brownlie, Principles of Public International Law (Oxford University Press, 3rd ed., 1979) 512-515; and V. Alexidze, "Legal Nature of *Jus Cogens* in Contemporary International Law" 172 Recueil des cours 227 (1981).

38/ I.I. Lukashuk, "The Principle *Pacta Sunt Servanda* and the Nature of Obligation Under International Law", 83 American Journal of International Law 513 (1989).

39/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 6 (A/44/6/Rev.1), раздел 23, таблица 23.1. Смета расходов на 1988-1989 годы составляет лишь 2 260 000 долл. США.

40/ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Vienna, 26 March - 24 May 1968 and 9 April - 22 May 1969 (United Nations publication, Sales No. E.70.V.5), p. 287.

41/ См. статью 4 Венской конвенции о том, что настоящая Конвенция не имеет обратной силы. В ней, в частности, предусматривается, что она "применима только к договорам, заключенным государствами после ее вступления в силу в отношении этих государств".

42/ См., например, Restatement of the Law (Third), The Foreign Relations Law of the United States, (Saint Paul, American Law Institute, 1987). "В этом Своде Венская конвенция в общем признается в качестве кодификации обычного международного права, регулирующего заключение международных договоров" (p. 145).

43/ См., в основном, Bruno Simma, "Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law", 20 Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht 5 (1970).

44/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок вторая сессия, Дополнение № 18 (A/42/18), пункт 60.

45/ Rosalyn Higgins, op. cit., p. 19.

46/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 18 (A/44/18), пункт 26 (6).

47/ В соответствии с резолюцией 35/218 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1980 года. Общая сумма годовых расходов составляет 56 000 долл. США.

48/ Henry G. Schermers, "Has the European Commission on Human Rights Got Bugged Down?", 9 Human Rights Law Journal 175 at 179 (1988).

49/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/44/38), пункт 26d.

50/ Там же, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), пункт 22.

51/ Письмо Министра иностранных дел Нидерландов от 29 сентября 1988 года на имя Генерального секретаря, препровождающее консультативный доклад Нидерландского консультативного комитета по вопросам прав человека и внешней политики, касающийся осуществления конвенций в области прав человека, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций (A/C.3/43/5), стр. 17 англ. текста.

52/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/44/38), пункт 392, общая рекомендация № 9 (восьмая сессия 1989 года).

53/ Там же, пункт 26d (ii) а.

54/ Там же, сорок вторая сессия, Дополнение № 18 (A/42/18), пункт 12.

55/ См. документ E/CN.4/1989/29, статья 45a.

56/ 1989 Report on the World Social Situation (United Nations publication, Sales No. E.89.IV.1), chap. X, sect. B.

57/ R.A. Mullerson, "Sources of International Law: New Tendencies in Soviet Thinking", 83 American Journal of International Law 494 at 512 (1989).

58/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/44/38), пункт 26e.

59/ Правило 62 правил процедуры Комитета против пыток гласит:

"1. Комитет может предложить специализированным учреждениям, заинтересованным органам Организации Объединенных Наций, межправительственным региональным организациям и неправительственным организациям с консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете представить ему в надлежащем порядке информацию, документацию и письменные заявления, относящиеся к деятельности Комитета в соответствии с Конвенцией.

2. Комитет определяет форму и порядок представления членам Комитета информации, документации и письменных заявлений".

(Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 46 (A/43/46), приложение III.) См. также в докладе, представленном Комитетом на сорок четвертой сессии (Официальные отчеты ..., Дополнение № 46 (A/44/46), приложение IV), правило 76 (4) (касающееся работы в соответствии со статьей 20 Конвенции).

60/ CAT/C/SR.2, пункты 82-88; CAT/C/SR.5, пункты 45-59; и CAT/C/SR.6, пункты 2-4.

61/ Правило 69 временных правил процедуры Комитета гласит:

"1. Неправительственные организации с консультативным статусом при Совете могут представлять Комитету письменные заявления, которые могут способствовать полному и универсальному признанию и реализации закрепленных в Пакте прав.

2. Комитет может рекомендовать Совету предложить заинтересованным органам Организации Объединенных Наций и межправительственным региональным организациям представить ему в надлежащем порядке информацию, документацию и письменные заявления, относящиеся к деятельности Комитета в соответствии с Пактом".

(Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1989 год, Дополнение № 4 (E/1989/22), приложение IV.)

62/ Rosalyn Higgins, op cit., p. 8.

63/ Ibid., pp. 8-11.

64/ Craig Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", 27 Osgoode Hall Law Journal, 769-878 (1989).

65/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок вторая сессия, Дополнение № 40 (A/42/40), приложение VIII, мнения В, С и D.

66/ United Nations publication, Sales No. E.88.XIV.2.

67/ Review of the Multilateral Treaty-Making Process, United Nations Legislative Series (United Nations publication, Sales No. E/F.83.V.8).

68/ Ibid., p. 51, paras. 4 and 5.

69/ Ibid., p. 43, para. 2.

70/ Ibid., p. 8, para. 6.

71/ Приняты соответственно 9 декабря 1985 года (см. Organization of American States Treaty Series, No. 67) и 14 ноября 1988 года (ibid., No. 69).

72/ Принята 26 июня 1987 года (см. Council of Europe, European Treaty Series, No. 126); вступила в силу 1 февраля 1989 года.

73/ 70 ILO Official Bulletin, Special Issue, Series A, 1987, appendix I, para 30.

74/ Ibid., para. 32.

75/ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1988 год, Дополнение № 10 (E/1988/20); см. также "Нормы и руководящие принципы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: их выполнение и первоочередные задачи в отношении установления новых норм" (A/CONF.144/IPM/5).

76/ Review of the Multilateral Treaty-Making Process, op. cit., p. 63, para. 1a.

77/ Ibid., para. 1c.

78/ Ibid., p. 56, para. 4.

79/ См., например, "Процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судопроизводства" в докладе Комитета по предупреждению преступности и борьбе с ней о работе его десятой сессии (см. примечание 75 выше), проект резолюции V, приложение; и "Руководящие принципы эффективного осуществления кодекса поведения судебных исполнителей", там же, проект резолюции VI, приложение.

80/ Два десятилетия назад один из исследователей высказал мысль о том, что проводимая "у всех на виду" деятельность по разработке документов "может вызвать вредную иллюзию достижения цели и послужить оправданием неумения следовать более практичным, хотя и более трудным, путем" (Richard Bilder, "Rethinking International Human Rights Law: Some Basic Questions", 1969 Wisconsin Law Review 171 at 205).

81/ Theo van Boven, "The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis", 10 Human Rights Law Journal 1 at 6 (1989).

82/ Например, E/CN.4/1988/NGO/36, стр. 2 англ. текста.

83/ N. Valticos, "The Future Prospects for International Labour Standards", 118 International Labour Review 679 at 680 (1979).

84/ 70 ILO Official Bulletin, Special Issue, Series A, 1987, appendix II, pp. 29-37.

85/ Theodor Meron, Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Processes (Oxford, Clarendon Press, 1986), p. 284.

86/ Ibid., p. 291.

87/ См. примечание 67 выше, стр. 43 англ. текста, пункт 2.

88/ Там же, стр. 63-68 англ. текста.

89/ См. примечание 84 выше, пункт 11.

90/ См. примечание 67 выше, стр. 62 англ. текста.

91/ См. краткий отчет в документе A/C.3/35/SR.56, пункты 57 и 58. Цитата взята из текста стенографического отчета выступления г-на Мерона, op. cit., p. 271.

92/ Van Boven, op. cit., p. 6.

93/ См. примечание 67 выше, стр. 47 англ. текста.

94/ Там же, стр. 24 англ. текста, пункт 24.

95/ Ibid., p. 25, para. 25.

96/ Ibid., p. 25, para. 26.

97/ Ibid., p. 68.

98/ Выступление Генерального секретаря на заседании, посвященном празднованию семьдесят пятой годовщины Дворца мира в Гааге, 6 сентября 1988 года (пресс-релиз SG/SM/918, p. 3).

99/ Van Boven, op. cit., pp. 8 and 9.

100/ Цитируется по документу E/3616/Rev.1, пункт 105.

101/ Технический обзор был выпущен в качестве документа E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1 и Corr.1 и Add.1.

102/ См. примечание 67 выше, стр. 29 англ. текста, пункты 37 и 38.

103/ Ibid., p. 32, para. 49.

104/ Например, Torkel Opsahl, "Instruments of Implementation of Human Rights", 10 Human Rights Law Journal 13 (1989).

105/ Например, E/CN.4/1988/NGO/36.

106/ См. в основном "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", 8 Human Rights Law Journal 1-216 (1987).

107/ Ibid., p. 108, para. 342.

108/ E/CN.4/1981/WG.2/WP.6. См. в основном J.H. Burgers and H. Danelius, The United Nations Convention Against Torture (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988), pp. 74-77.

109/ См., например, "Study on ways and means for [sic] establishing an effective mechanism for the implementation of the Slavery Conventions" (E/CN.4/Sub.2/1989/37).
