



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
8 July 2003
Russian
Original: English

Пятьдесят восьмая сессия

Пункты 60 и 119(a) первоначального перечня*

Укрепление системы

Организации Объединенных Наций

Права человека: осуществление
документов по правам человека

Письмо Постоянного представителя Лихтенштейна при Организации Объединенных Наций от 13 июня 2003 года на имя Генерального секретаря

Имею честь препроводить доклад о работе международного совещания экспертов по вопросам реформы договорных органов, состоявшегося в Мальбуне, Лихтенштейн, 4–7 мая 2003 года (см. приложение). Совещание было организовано совместно Управлением Верховного комиссара по правам человека и правительством Лихтенштейна.

Был бы признателен, если бы настоящее письмо и приложение к нему были распространены в качестве документа Генеральной Ассамблеи в рамках пунктов 60 и 119(a) первоначального перечня.

(Подпись) Кристиан **Венавезер**
Посол
Постоянный представитель

* A/58/50/Rev.1 и Corr.1.



**Приложение к письму Постоянного представителя
Лихтенштейна при Организации Объединенных Наций
от 13 июня 2003 года на имя Генерального секретаря**

**Доклад о работе совещания по вопросам реформы системы
договорных органов по правам человека***

(Мальбун, Лихтенштейн, 4–7 мая 2003 года)

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
A. Введение	3–11	3
B. Важнейшие вопросы	12–15	4
C. Согласование руководящих принципов представления докладов	16–19	4
D. Единый доклад	20–28	5
E. Расширенный основной документ	29–36	6
F. Фокусные периодические доклады	37–49	7
G. Представление тематических и модульных докладов	50–54	9
H. Периодичность	55–65	9
I. Создание потенциала	66–79	10
J. Разное	80–95	12
Приложение		
Резюме Председателя		14

* Ранее вышел под условным обозначением HRI/ICM/2003/4.

A. Введение

3. Информационно-аналитическое совещание по вопросам реформы договорных органов по правам человека было организовано совместно Управлением Верховного комиссара по правам человека и правительством Лихтенштейна. Совещание проходило в Мальбуне, Лихтенштейн, 4–7 мая 2003 года. В работе совещания приняли участие члены договорных органов по правам человека, представители государств, подразделений Организации Объединенных Наций, Межпарламентского союза, неправительственных организаций, а также одного национального учреждения.

4. Совещание открыл заместитель Верховного комиссара по правам человека г-н Берtrand Рамчаран, который поблагодарил правительство Лихтенштейна за щедрый прием информационно-аналитического совещания и высказал вступительные замечания по вопросу о реформе договорных органов.

5. Председателем совещания был посол Кристиан Венавезер, Постоянный представитель Лихтенштейна при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

6. Участники совещания договорились работать на основе информационной записки о реформе договорных органов, подготовленной Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) для консультаций по вопросу реформирования системы договорных органов по правам человека (HRI/ICM/2003/3), не исключая другие соответствующие вопросы, не упомянутые в информационной записке.

7. Участники совещания договорились работать в формате информационно-аналитического совещания с целью облегчить открытое и неформальное обсуждение. Была достигнута договоренность о том, что участники не должны выступать в своем соответствующем официальном качестве и что заявления, сделанные в ходе совещания, будут рассматриваться исходя из этого.

8. Участники совещания провели общую дискуссию по информационной записке, которая отражена в резюме Председателя, содержащемся в приложении к настоящему докладу, а затем сосредоточили свое внимание на восьми конкретных темах, опираясь на варианты, сформулированные в информационной записке.

9. Участники совещания договорились, что доклад о его работе будет доведен до сведения второго межкомитетского совещания, которое пройдет в Женеве 18–20 июня 2003 года, и пятнадцатого совещания договорных органов по правам человека, которое состоится в Женеве 23–27 июня 2003 года. Они также договорились о том, что доклад будет представлен соответствующим межправительственным органам, с тем чтобы они могли использовать его при рассмотрении идей Генерального секретаря о реформе системы договорных органов и откликов на эти идеи, которые должны быть представлены к концу сентября 2003 года.

10. Участники совещания договорились, что информационные совещания по итогам информационно-аналитического совещания должны быть проведены как в Женеве, так и в Нью-Йорке для государств-участников, подразделений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций и других заинтересованных сторон, включая национальные правозащитные учреждения.

11. Материалы в нижеприведенном докладе, который был принят на совещании, объединены по следующим трем разделам: в разделе «Вопросы, по которым достигнуто согласие» излагаются идеи, по которым участникам совещания в целом удалось договориться. В разделе «Прочие вопросы» перечислены предложения, которые были выдвинуты и получили ту или иную степень поддержки, но по которым не было достигнуто общего согласия. Раздел «Замечания» содержит вопросы, представляющие особую важность для вышеупомянутых предложений.

В. Важнейшие вопросы

12. В процессе реформы договорных органов акцент следует сделать на практические меры по улучшению осуществления договоров и повышению эффективности наблюдения за их выполнением, диалога и последующей деятельности.

13. Реформу договорных органов нужно проводить гибко, учитывая особый характер каждого договора и каждого органа по наблюдению за его выполнением. При этом необходимо также улучшить координацию и обеспечить согласованность системы в целом.

14. Необходимо провести дополнительную работу в области определения и терминологии, в частности в отношении концепций и терминов, используемых в информационной записке, принимая во внимание договоренности, сформулированные в последующих пунктах.

15. УВКПЧ и Отделу по улучшению положения женщин следует предоставить регулярные и дополнительные ресурсы для основной и технической поддержки работы и мероприятий в рамках договорных органов по правам человека.

С. Согласование руководящих принципов представления докладов

Вопросы, по которым достигнуто согласие

16. Разработка согласованных руководящих принципов представления докладов, определяющих их технические и формальные элементы, которые бы учитывали ожидания в отношении формата, включают объем, форматирование, формы представления, а также методологию подготовки докладов, могла бы помочь государствам-членам в подготовке ими своих докладов. УВКПЧ следует провести оценку осуществимости и эффективности нынешних руководящих принципов, касающихся докладов государств-участников, и дать рекомендации в этом отношении межкомитетскому совещанию, которое пройдет в 2004 году.

17. Детальный пересмотренный проект руководящих принципов по основному документу должен быть подготовлен секретариатом для рассмотрения на межкомитетском совещании и совещании председателей.

Прочие вопросы

18. Формулирование согласованных принципов на основе трех элементов:

1. рекомендация, содержащаяся в пункте 17 выше;
2. руководящие принципы, касающиеся основной информации, которую следует представить каждому государству-участнику в отношении каждого договора и которая включала бы сквозные вопросы;
3. руководящие принципы, касающиеся каждого договора, участником которого является данное государство.

19. Договоренность о подготовке единого доклада предполагала бы подготовку единого комплекса согласованных руководящих принципов представления докладов.

D. Единый доклад

Вопросы, по которым достигнуто согласие

20. Идея подготовки единого доклада, обобщающего ход осуществления тем или иным государством-участником всех положений договоров по правам человека, участником которых оно является, была отвергнута.

21. Государствам-участникам трудно представить единый доклад, отражающий выполнение их обязательств в отношении представления докладов по всем договорам, участниками которых они являются, а отдельные доклады о выполнении каждого договора, участником которого является данное государство, позволяет государствам лучше выполнять свои обязательства в отношении представления докладов по каждому договору, участниками которого они являются.

22. Если же государство-участник решит представить единый документ в порядке выполнения своих обязательств по представлению докладов в отношении всех договоров по правам человека, участником которых оно является, этот документ должен быть подготовлен в соответствии со всеми руководящими принципами представления докладов, касающимися договоров, участником которых оно является.

Замечания

23. Независимо от целесообразности представления единого доклада, концепция такого доклада тесно связана с концепцией единого договорного органа.

24. Единый доклад, представляемый в порядке выполнения государством его обязательств по представлению докладов применительно к каждому договору по правам человека, участником которого оно является, для договорной системы по правам человека мог бы стать долгосрочной целью, которую необходимо

изучить без ущерба для независимости и эффективности отдельных договорных органов, в частности в качестве меры экономии средств и ресурсов.

25. Идея представления единого доклада требует внесения поправок в существующие договоры.

26. Можно было бы изучить другие пути осмысления идеи представления единого доклада помимо тех, которые были упомянуты выше.

27. К числу аргументов против идеи единого доклада относятся следующие:

- выпадение из поля зрения,
- нерегулируемый объем,
- снижение общего уровня полезности такого доклада, в том числе для гражданского общества,
- различная периодичность,
- бремя подготовки, которое несут государства-участники,
- бремя и сложность рассмотрения доклада договорными органами,
- сложность и издержки для секретариата,
- полезность конкретных докладов для формирования национальной аудитории в рамках конкретных вопросов и выявления пробелов во внутреннем законодательстве, политике и программах,
- необходимость внесения поправок в договоры,
- единый доклад неизбежно потребует подготовки резюме,
- единый доклад не решает вопроса непредставления докладов.

28. При определенных обстоятельствах представление единого доклада для некоторых малых государств, обладающих ограниченным административным потенциалом и ограниченными ресурсами представление единого доклада может стать единственной возможностью выполнения их обязательств по представлению докладов.

Е. Расширенный основной документ

Вопросы, по которым достигнуто согласие

29. Целью основного документа, который с юридической точки зрения государства-участники не обязаны представлять отдельно, является уменьшение бремени отчетности для государств-участников, поскольку это позволяет избежать повторения и дублирования и содействовать диалогу, с тем чтобы они могли представлять информацию, имеющую отношение ко всем договорным органам. Однако государства-участники не в полной мере используют возможность представления основного документа и его постоянного обновления.

30. Более детальные руководящие принципы, касающиеся основного документа и предполагающие представление более конкретной информации, сделают возможной подготовку основного документа, который будет более полезным для всех.

31. Секретариату следует подготовить справочный документ, содержащий предложения о разработке более детальных руководящих принципов для представления межкомитетскому совещанию.

Прочие вопросы

32. Договорный орган может рассматривать только те вопросы, которые предусмотрены конкретными положениями договоров, участником которых он является, и основные документы помогают этому.

33. Пересмотренные руководящие принципы представления основного документа могли бы сделать возможным включение информации о роли национальных правозащитных учреждений, бюджетных ассигнованиях в области прав человека и основной статистической информации, а также проблемах, возникающих в процессе сбора информации.

Замечания

34. Многие государства-участники не знают о возможности представления основного документа.

35. Регулярность обновления основного документа требует гибкости.

36. В случае расширения основного документа с целью включения в него общих или совпадающих обязательств регулярность обновления и глубина анализа такого доклада должны быть пересмотрены.

Г. Фокусные периодические доклады

Вопросы, по которым достигнуто согласие

37. Фокусные доклады — это доклады, содержащие информацию по конкретным вопросам договорных обязательств государств-участников, которая может включать вопросы, выявленные в ходе диалога между договорными органами и отдельными государствами-участниками, а также заключительные замечания или комментарии.

38. Предложение о подготовке фокусных докладов требует дальнейшего изучения и определения.

Прочие вопросы

39. Государствам-участникам можно было бы предложить представлять фокусные доклады после представления их первоначального доклада и, как минимум, одного периодического доклада.

40. Договорные органы должны и впредь по мере необходимости и целесообразности запрашивать всеобъемлющий доклад.

41. Идею подготовки фокусных докладов можно увязать с идеей подготовки расширенного основного документа.

42. Понятие и формат фокусных докладов необходимо опробовать в рамках экспериментального проекта, который предпочтительно было бы осуществить договорному органу, работающему длительное время, в целях определения возможностей и преимуществ использования таких докладов.

Замечания

43. Были выявлены следующие преимущества фокусных докладов:

- основа для систематической последовательной деятельности в связи с заключительными замечаниями или комментариями;
- возможность подготовки докладов меньшего объема;
- возможность более существенного и эффективного использования докладов для перекрестных ссылок;
- снижение общего бремени для государств-участников, договорных органов и секретариата;
- повышение качества диалога между государствами-участниками и договорными органами;
- возможность более углубленного анализа вопросов и областей, вызывающих озабоченность;
- основа для заключительных замечаний по качеству и фокусных заключительных замечаний;
- более эффективное использование ресурсов секретариата.

44. Озабоченность вызывают следующие аспекты:

- фокусные доклады могут не отражать выполнение всех обязательств по представлению докладов;
- некоторые области на какое-то время выпадают из поля зрения;
- возможность отказа от всеобъемлющего подхода к подготовке докладов о выполнении договорных обязательств, а также выборочного осуществления;
- выпадение из поля зрения некоторых вопросов и соответствующей аудитории на национальном уровне;
- такие доклады не решают проблему несоблюдения государствами-участниками своих обязательств по представлению докладов;
- такие доклады могут быть посвящены исключительно вопросам, пользующимся вниманием со стороны общественности;
- сужение информационной базы будущих докладов;
- фокусные доклады могут ограничить возможности государств-участников отмечать успехи в осуществлении и передовой опыт;
- отсутствие ясности в том, что касается базы фокусного доклада.

45. Договорные органы могли бы составить перечни вопросов, которыми следует руководствоваться при подготовке фокусных периодических докладов.

46. Государства уже имеют возможность представлять фокусные доклады, и некоторые из них такие доклады уже представляют.
47. Внесенные некоторыми договорными органами изменения в руководящие принципы представления докладов и методы работы обеспечивают возможность подготовки фокусных докладов.
48. Недостатки фокусного подхода к вопросам представления докладов уже проявляются в отношении действующей системы представления докладов, которая в настоящее время перегружена и не в состоянии обеспечить максимально полное использование своего потенциала.
49. При рассмотрении вопроса о возможности подготовки фокусных докладов необходимо обеспечить равное отношение государств-участников к договорам по правам человека.

G. Представление тематических и модульных докладов

Вопросы, по которым достигнуто согласие

50. Концепция представления тематических или модульных докладов требует дальнейшего уточнения.

Прочие вопросы

51. Модульный доклад — это доклад, состоящий из общего для всех договорных органов документа, к которому будут прилагаться конкретные доклады по каждому договору.
52. Тематические доклады отличаются от модульных, а фокусные — и от тематических, и от модульных.

Замечания

53. Тематические доклады в основном идентичны фокусным; доклад, построенный по тематическому принципу с учетом общих для ряда договоров областей, также можно назвать тематическим.
54. Доклады могут быть как фокусными, так и тематическими.

H. Периодичность

Вопросы, по которым достигнуто согласие

55. Договорные органы должны как можно более заблаговременно составлять свои графики рассмотрения докладов государств-участников.

Прочие вопросы

56. Не следует рекомендовать вносить в договоры по правам человека поправки в отношении требований, касающихся периодичности.
57. В своих заключительных замечаниях или заключительных комментариях договорные органы должны устанавливать сроки представления следующего периодического доклада государств-участников.

58. Периодичность представления докладов по всем договорам по правам человека должна составлять пять лет.

59. Государствам следует дать возможность представлять доклады различным комитетам по гибкому графику, сохранив при этом возможность представлять доклады комитетам в короткие временные сроки, если они того пожелают.

60. Следует создать механизм для контроля за соблюдением общего графика представления докладов договорным органам, подобный межкомитетскому совещанию.

61. Важность гибкости в отношении требований, касающихся периодичности, необходимо сопоставить с важностью равного отношения для всех государств.

62. Подготовка докладов, требуемых договорами по правам человека, является длительным процессом, осуществляемым на национальном уровне.

Замечания

63. Корректировки предусмотренных договорами требований относительно периодичности возможны только путем внесения поправок в эти договоры.

64. Предусмотренные договорами по правам человека требования в отношении периодичности направлены на обеспечение регулярного наблюдения за их соблюдением всеми государствами-участниками на равной основе.

65. Договорные органы гибко подходят к требованиям в отношении периодичности.

I. Создание потенциала

Вопросы, по которым достигнуто согласие

66. Следует создать реестр деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций по содействию созданию потенциала.

67. В рамках деятельности по созданию потенциала следует предусмотреть оценку последствий этой деятельности.

68. Следует осуществлять сбор и распространение передового опыта, касающегося подходов к созданию потенциала.

69. Деятельность по созданию потенциала должна быть целостной и устойчивой. Она должна контролироваться с точки зрения качества и быть направлена на выполнение договорных обязательств и осуществление последующей деятельности в связи с рекомендациями договорных органов.

70. Деятельность по созданию потенциала должна также вылиться в процесс эффективного представления национальных докладов.

71. Отмечается деятельность по созданию потенциала, которую в настоящее время осуществляют УВКПЧ, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Отдел по улучшению положения женщин, а также участники, входящие в систему Организации Объединенных Наций и не входящие в нее. Эти усилия, в частности касающиеся последующей деятельности в связи с рекомендациями договорных органов, следует расширить и обеспечить их надлежащее финансирование.

72. Активно поощряется укрепление координации деятельности участников процесса создания потенциала.

73. Следует предпринять усилия по улучшению координации деятельности УВКПЧ и Отдела по улучшению положения женщин и договорных органов в целях рассмотрения возможной цели и стратегий, которые могли бы содействовать повышению эффективности технического сотрудничества.

74. Необходимо предпринять все усилия к тому, чтобы деятельность по созданию потенциала финансировалась, в частности, из средств добровольного фонда технического сотрудничества УВКПЧ.

Прочие вопросы

75. Следует создать и обеспечить функционирование механизмов на национальном уровне, таких, как группы или комиссии по вопросам представления докладов.

76. Вопрос о создании потенциала следует рассматривать в более широком контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, что уже имеет место в некоторых подразделениях Организации Объединенных Наций.

77. Следует укрепить потенциал персонала УВКПЧ, а также Отдела по улучшению положения женщин и учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, в том числе на национальном уровне, например целевых групп Организации Объединенных Наций, для оказания помощи государствам в вопросах, касающихся договорной системы в области прав человека.

78. Следует расширить деятельность по ознакомлению парламентариев, парламентских комиссий и национальных правозащитных учреждений с системой договорных органов по правам человека.

Замечания

79. Усилия по созданию потенциала, такие, как поддержка создания единого подразделения по вопросам представления докладов, не должны подрывать достижение цели актуализации прав человека на национальном уровне и должны предусматривать разработку широкой стратегии просвещения по вопросам прав человека.

Ж. Разное

Вопросы, по которым достигнуто согласие

80. Межкомитетское совещание является чрезвычайно важным форумом для обмена мнениями и координации деятельности договорных органов.
81. Неофициальные совещания с участием отдельных договорных органов и государств-участников должны созываться на регулярной основе.
82. Совещания председателей и межкомитетские совещания должны согласовываться со всеми членами договорных органов.

Прочие вопросы

83. Межкомитетские совещания должны все в большей степени заменять совещания председателей.
84. В отношении отдельных договорных органов можно было бы подумать над установлением для членов договорных органов максимум трех сроков.
85. Следует укрепить возможности секретариата по оказанию поддержки договорным органам.
86. Верховному комиссару следует заявить о принципиальной важности работы договорных органов на страновом уровне.
87. Следует решить вопрос о справедливом географическом распределении и обеспечении гендерного равенства в членском составе договорных органов.
88. Пресс-релизы, касающиеся сессий договорных органов, должны проверяться на предмет точности соответствующими договорными органами с соблюдением процедуры, подлежащей определению каждым таким органом.
89. Договорные органы должны создать механизм обеспечения проверки заключительных замечаний/комментариев на предмет точности приведенных данных.
90. Договорным органам следует внести изменения в методы работы, например установить регламент выступлений в целях обеспечения наиболее эффективного использования времени в ходе сессий.
91. Эксперты договорных органов должны получать надлежащее вознаграждение, в частности в целях обеспечения их подлинной независимости.
92. Документы для рассмотрения договорными органами должны представляться достаточно заблаговременно, для того чтобы обеспечить их перевод.
93. Договорные органы должны составить перечни вопросов или тем и представить их государствам-участникам с целью организации обсуждения их докладов.
94. В качестве краткосрочной меры, призванной решить проблему просроченных докладов, договорные органы должны сделать возможным объединение просроченных докладов.

Замечания

95. Сроки полномочий членов договорных органов не должны ограничиваться.

Приложение

Резюме Председателя

1. Нижеприведенный текст отражает подготовленное Председателем резюме дискуссий в ходе пленарных заседаний информационно-аналитического совещания по вопросам реформы договорных органов, проходившего 5 и 6 мая 2003 года. Председатель берет на себя личную ответственность за это резюме, которое не было принято совещанием.
2. Резюме посвящено только тем дискуссиям на пленарных заседаниях, которые были посвящены общему рассмотрению информационной записки, подготовленной Управлением Верховного комиссара по правам человека и признанной в качестве основы для прений на совещании. Поэтому пленарные заседания, на которых рассматривались доклады подгрупп по конкретным темам, не отражены в настоящем резюме. Содержание и итоги этих дискуссий включены в доклад, который был принят на совещании. По предложению Председателя, дискуссии на этих заседаниях были посвящены в первую очередь вопросу «единого или сводного доклада» и «фокусного доклада», содержащемуся в перечне сформулированных в информационной записке возможных мер по проведению реформы.
3. Выступая на открытии, г-н Берти Рамчаран, заместитель Верховного комиссара по правам человека, отметил, что идеи Генерального секретаря о реформировании системы договорных органов, выдвинутые в его докладе «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований», нашли отклик в докладе Управления служб внутреннего надзора (УСВН) «Обзор организации работы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека». Он также отметил, что цель реформы в этом контексте заключается в обеспечении непрерывного процесса и для этого требуется участие членов договорных органов, государств-участников и гражданского общества во имя достижения практических результатов.
4. Заместитель Верховного комиссара высказал мысль, что изучение консолидированных обязательств, созданных договорной системой в области прав человека, в том числе с учетом общих замечаний и рекомендаций договорных органов по правам человека, позволит государствам-участникам получить полное представление о всем объеме их юридических обязательств и выработать целостный подход к их выполнению. Цели договорной системы по правам человека, а также договорных органов в деле обеспечения выполнения обязательств должны опираться на предложения по проведению реформы в этой области. Необходимо также сделать акцент на то, каким образом эта система может содействовать укреплению национальной системы защиты каждой страны и международной системы защиты.
5. Участники подчеркивали, что у нынешней договорной системы по правам человека имеются значительные плюсы. Она дает возможность рассматривать выполнение обязательств в области прав человека на национальном уровне и является тем инструментом, с помощью которого озабоченности по поводу прав человека могут быть включены в национальные стратегии развития. Кроме того, нынешняя система создает основу для формирования у населения ин-

интереса к конкретным проблемам прав человека. Особо подчеркивалась важность разработки прагматичного и гибкого подхода и отмечалось, что методы работы договорных органов разрабатывались в соответствии с духом, а не буквой отдельных договоров. Хотя усилия по проведению реформы следует приветствовать, необходимо также обратить внимание на значительно активизировавшийся процесс ратификации со времени проведения Всемирной конференции по правам человека в 1993 году. Следовательно, трудности, с которыми сталкиваются договорные органы, отчасти связаны с успешной работой системы представления докладов.

6. Ряд участников высказали озабоченность по поводу того, что консолидированный подход к выполнению обязательств по договорам в области прав человека может привести к тому, что некоторые категории прав или обладателей прав окажутся забытыми. Все участники отвергли предложение о том, чтобы каждому государству была предоставлена возможность представлять единый доклад, обобщающий осуществление им всего комплекса положений договоров по правам человека, участником которых оно является, как предложил Генеральный секретарь, в связи с тем, что такой доклад не будет конкретным и транспарентным. Были также высказаны сомнения относительно того, что единый доклад реально может быть подготовлен и что такой подход действительно может уменьшить бремя отчетности, которое в настоящее время несут государства-участники.

7. Однако, по мнению нескольких участников, для подготовки и представления государствами-участниками единого доклада нет никаких юридических препятствий при условии, что работа над таким докладом ведется в соответствии с руководящими принципами представления докладов договорных органов по правам человека, участником которых является то или иное государство. Была высказана мысль, что такой подход может быть единственной возможностью выполнить свои обязательства по представлению докладов для некоторых государств, особенно для малых государств, обладающих весьма ограниченными административными и людскими ресурсами. Для того чтобы сделать такой доклад приемлемым, по мнению некоторых участников, в договоры требуется внести поправки, поскольку каждый договор предусматривает свою особую систему представления докладов. Большинство участников заявили, что при подготовке такого доклада некоторые вопросы окажутся вне поля зрения и его содержание не будет отличаться той различной направленностью, которая должна быть характерна для докладов, представляемых различным договорным органам.

8. Ряд участников подчеркнули, что идея подготовки единого доклада связана с созданием единого комитета или договорного органа и со всей неизбежностью приведет к созданию такой структуры. Кроме того, подготовка такого доклада может создать значительные трудности для тех государств-участников, которые хотели бы подробно отчитаться о выполнении ими своих обязательств. Серьезные проблемы могут возникнуть и у государств с федеральной структурой. Кроме того, единый доклад может оказаться обременительным также для договорных органов и секретариата. Отдельный доклад может и не повысить степень выполнения государством-участником своих обязательств по представлению докладов, а усилия, которые потребуются для обновления единого доклада применительно к каждому договорному органу, перевесят любые преимущества единого доклада. Была также высказана мысль, что гражданское

общество не будет рассматривать единый доклад как надлежащий механизм наблюдения, а его объем и сложность могут сделать его недоступным для этой аудитории.

9. Единый доклад, отвечающий всем руководящим принципам представления докладов всех договорных органов, будет отвечать юридическим требованиям, предусмотренным договорами в области прав человека. Такой доклад также может быть весьма всеобъемлющим, и области дублирования или совпадения в рамках договоров по правам человека будут отмечаться в нем путем перекрестных ссылок. Доклад, который отвечает руководящим принципам представления докладов всех договорных органов и который можно рассматривать как долгосрочную цель, приведет к значительной экономии ресурсов. Необходимо будет сформулировать всеобъемлющие единые руководящие принципы, и потребуются гарантии того, что доклад не был простым обобщением хода осуществления. Необходимо добиться большей четкости и более полного учета требований, предъявляемых к всеобъемлющему единому докладу, а также поддержки со стороны государств-участников.

10. Подчеркивалось значение подготовки и представления докладов как процесса, причем некоторые участники указывали на тот факт, что процесс представления докладов призван содействовать повышению уровня осведомленности в вопросах прав человека в целом, а также тех прав, которым посвящены конкретные договоры. Ряд участников подчеркнули важность того, чтобы представление докладов стало важным инструментом инициирования преобразований на национальном уровне и чтобы представление докладов рассматривалось как непрерывный и периодический процесс, а не как разовое мероприятие. В этом отношении последующая деятельность в связи с заключительными замечаниями/комментариями договорных органов имеет существенно важное значение. Ряд участников отметили, что практика приглашения международных консультантов для подготовки докладов по правам человека может свести на нет столь необходимое участие государств в подготовке докладов как средство обеспечения прогресса в осуществлении. Отмечалось, что ответственность за подготовку докладов по правам человека возложена на правительство и что, хотя неправительственные организации и другие субъекты должны участвовать в этом процессе, они не должны играть в нем ведущую роль.

11. Важно выяснить причины непредставления докладов. Они могут носить политический характер, но очень часто связаны с отсутствием людских и финансовых ресурсов и потенциала. В некоторых случаях непредставление докладов может быть связано с пониманием процедуры представления доклада как процесса противостояния, возможно, несколько напоминающего судебное заседание. Некоторые участники предложили, чтобы представители отдельных договорных органов встретились с государствами-участниками, не представляющими доклады, для обсуждения проблем в этой области и выработки соответствующих предложений и рекомендаций. Несколько участников высказали также мысль о том, что государства-участники должны принимать меры в связи с непредставлением докладов другими государствами-участниками и что на совещаниях государств-участников отдельных договоров следует обсуждать проблемы непредставления докладов. Это логически вытекало бы из того, что представление докладов договорным органам является юридическим обязательством, которое государства должны выполнять по отношению к другим государствам-участникам, а не по отношению к самим договорным органам. Од-

ни участники одобрили используемую большинством договорных органов практику рассмотрения положения в государствах-участниках, имеющих значительную задолженность с представлением докладов, в отсутствие докладов, а другие сочли такую практику выходящей за круг ведения договоров.

12. Были одобрены усилия по созданию потенциала, предпринимаемые УВКПЧ, другими подразделениями Секретариата, включая Отдел по улучшению положения женщин, и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, такими, как ЮНИСЕФ. Участники призвали активизировать деятельность по созданию потенциала как для государств, так и для гражданского общества и оптимально использовать ресурсы, имеющиеся для этой цели в распоряжении УВКПЧ и системы Организации Объединенных Наций в целом. Отмечалась необходимость продолжения практики ознакомления парламентариев и парламентских комиссий с системой договорных органов по правам человека, особенно учитывая тот факт, что правительства подотчетны парламентам.

13. Подчеркивалась необходимость того, чтобы деятельность по созданию потенциала подлежала контролю с точки зрения ее качества и носила устойчивый характер, а не была разовым учебным мероприятием для чиновников, а также важность последующей деятельности в этой области. Деятельность по созданию потенциала могла бы быть направлена также на оказание помощи государствам-членам в создании структур и механизмов, например групп, для координации подготовки докладов. Необходимо также разработать стратегии обеспечения того, чтобы договорная система в области прав человека стала частью мероприятий, связанных с просвещением по вопросам прав человека. Решающее значение в этой области имеют координация и сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций, в том числе с помощью страновых групп Организации Объединенных Наций, а также оценка их результатов. Усилия должны быть направлены также на формирование отношений доверия с отдельными государствами-участниками.

14. Ряд участников предложили, чтобы УВКПЧ составило перечень мероприятий по созданию потенциала и подготовке кадров в области прав человека, доступный через систему Организации Объединенных Наций, а также через электронную базу данных. Кроме того, следует составить подборку материалов, отражающих передовой опыт и примеры успешной деятельности по созданию потенциала, а также воздействие договорной системы в области прав человека на национальном уровне. Договорные органы следует поощрять к выявлению областей, в которых создание потенциала могло бы принести пользу отдельным государствам-участникам. Эту деятельность необходимо также увязывать с другими процессами, такими, как общий анализ по стране/Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ОАС/РПООНПР) и документы по стратегии смягчения проблемы нищеты.

15. Было указано на необходимость учитывать те трудности, которые создает нынешняя система для государств-участников, секретариата и государств. Поэтому участники высказали мысль, что государствам следует использовать возможность подготовки основного документа, содержащего информацию, которая касается всех договорных органов, в соответствии с действующими руководящими принципами, согласованными ими в 1991 году. Отмечалось, что с

юридической точки зрения государства-участники не обязаны представлять основной документ и значительное их число этого не делает. Среди государств, представивших такие документы, мало кто продолжает эту практику сегодня. Хотя, по мнению некоторых участников, основной документ служит всего лишь для информации договорных органов и не может являться базой для диалога с государствами-участниками, многие участники согласились с тем, что, учитывая характер содержащейся в основном документе информации, такие документы могут обсуждаться в процессе диалога между договорными органами и государствами-членами.

16. Ряд участников высказали мысль, что договорные органы могли бы разработать руководящие принципы, следуя которым можно было бы подготовить расширенный основной документ, содержащий основные области, общие для каждого договора, а также статистическую информацию, в том числе о трудностях, связанных со сбором такой информации. Любой расширенный основной документ потребует регулярного обновления, и некоторые участники высказали озабоченность по поводу того, что, если такой документ должен содержать слишком большой объем общей информации, он может быстро устареть.

17. Ряд участников отметили, что зачастую доклады государств-участников носят общий характер и не содержат достаточной конкретной информации об уровне выполнения договорных обязательств. Отмечалось, что договорные органы могли бы требовать более фокусной информации или фокусных докладов. Ряд участников обратили внимание на нынешнюю практику, в соответствии с которой все договорные органы, кроме одного, готовят перечень вопросов и тем для ведения диалога с конкретным государством-участником по его докладу, и высказали мысль, что подготовка соответствующим договорным органом аналогичного перечня вопросов может использоваться при подготовке фокусного доклада, а государство-участник при этом вправе предоставить дополнительную информацию. Несколько участников заявили, что предыдущий доклад государства-участника, заключительные замечания, любая другая информация, которую государство-участник, возможно, пожелает представить, и доклады неправительственных организаций могли бы послужить основой для подготовки такого перечня вопросов. По мнению других, перечень вопросов не может служить основой для докладов государств-участников, поскольку это не предусмотрено договорами и ввиду трудностей, которые возникнут у договорных органов с точки зрения доступа к соответствующей информации, которая послужила основой для перечня вопросов.

18. Несколько участников указали на новую практику договорных органов, особенно Комитета по правам человека, требовать представления докладов по вопросам, на которые было обращено внимание в заключительных замечаниях. Некоторые обратили внимание также на возможную связь между расширенным основным документом и фокусными периодическими докладами, опирающимися на заключительные замечания, в которых отмечаются приоритетные проблемы. Хотя, по мнению одних участников, заключительные замечания не должны определять приоритетные проблемы, другие подчеркнули, что руководящие указания со стороны договорных органов в отношении будущих докладов имеют большое значение и позволяют вести устойчивый диалог между государством-участником и конкретным договорным органом. Было также отмечено, что практика подготовки «фокусных докладов» уже открывает возможно-

сти для государств, решивших посвятить свои периодические доклады областям, которые ранее были определены договорными органами.

19. Участники подчеркивали важность последовательного подхода ко всем государствам-участникам, что также позволяет каждому договорному органу проявлять гибкость в принятии своего собственного подхода. По мнению некоторых участников, государства-участники следует призвать представить до двух всеобъемлющих докладов, а затем им следует дать возможность подготовить фокусный периодический доклад. В дальнейшем всеобъемлющие доклады могут представляться после рассмотрения двух фокусных периодических докладов или всякий раз, когда такой доклад попросит представить договорный орган. Некоторые участники высказали мнение, что вариант подготовки фокусных докладов потребует укрепления аналитического потенциала договорных органов и секретариата, и предложили, чтобы на экспериментальной основе один из договорных органов применил подход, используемый при подготовке фокусных докладов. Была выражена озабоченность тем, что фокусные доклады могут еще более усложнить задачу целевых органов по формированию общего представления о ходе осуществления тем или иным государством-участником конкретного договора по правам человека.

20. Было обращено внимание на периодичность, с которой должны представляться доклады в соответствии с договорами по правам человека, и на тот факт, что у каждого договора эти требования в отношении периодичности свои. Подчеркивая важность регулярного периодического рассмотрения хода выполнения обязательств в области прав человека, большинство участников высказали мысль, что необходимо предпринять усилия для согласования этих требований, хотя, по мнению некоторых из них, для этого нужно будет внести поправки в договоры. Подчеркивалась также важность равного отношения к государствам-участникам, хотя при этом рекомендовалось дать возможность договорным органам проявлять гибкость в отношении периодичности представления докладов. Было рекомендовано также предпринять дальнейшие шаги по согласованию методов работы договорных органов, с тем чтобы довести до государств-участников целостное видение задачи осуществления прав человека.

21. Ряд участников рекомендовали создать механизм, с помощью которого государства-участники могут, если они того пожелают, использовать гибкую процедуру подачи и представления докладов в договорных органах. В этом контексте некоторые участники заявили, что роль договорных органов в наблюдении за выполнением обязательств может быть более эффективной, если доклады представляются и рассматриваются на протяжении ряда лет. По мнению других участников, процесс подготовки и рассмотрения докладов регулировать не следует, но подготовка доклада, которая на национальном уровне занимает два года, должна вестись постоянно, с тем чтобы служить основой для эффективной политики в области прав человека на страновом уровне. Отмечалось также то, что некоторые государства-участники хотели бы представлять свои доклады в соответствии со всеми договорами в области прав человека, участниками которых они являются, в пределах короткого временного интервала.

22. Ряд участников обратили внимание на различия в деталях и степени проработки нынешних руководящих принципов, подготовленных договорными органами. В этом контексте указывалось также на необходимость пересмотра нынешних руководящих принципов представления докладов договорных орга-

нов в области прав человека. В процессе такого пересмотра следует проанализировать наиболее эффективную форму руководящих принципов и возможность их согласования, в частности в отношении формальных вопросов, таких, как формат, представление и объем, а также методологии подготовки докладов. В этом отношении некоторые участники обратили внимание на введение некоторыми договорными органами ограничений на объем докладов и предложили, чтобы такой подход приняли все договорные органы. Некоторые участники предложили включить в пересмотренные руководящие принципы представления докладов замечания или рекомендации общего характера. Другие участники отметили, что замечания или рекомендации общего характера с юридической точки зрения не являются обязательными.

23. Ряд участников отметили потенциал межкомитетского совещания как координирующего органа по вопросам, касающимся всех договорных органов. Отмечалось, что межкомитетское совещание могло бы координировать сроки представления докладов государств-участников и возглавить работу по пересмотру руководящих принципов представления докладов всех комитетов. Оно могло бы также выполнять основную функцию, в частности при формулировании замечаний или рекомендаций по сквозным тематическим проблемам.
