



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1  
22 April 1993

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Подготовительный комитет  
Четвертая сессия  
Женева, 19-30 апреля 1993 года  
Пункт 5 предварительной повестки дня

### СОСТОЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИКАЦИЙ, ИССЛЕДОВАНИЙ И ДОКУМЕНТАЦИИ ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

#### Записка секретариата

#### Добавление

#### Промежуточный доклад об обновленном исследовании, подготовленный г-ном Филипом Олстоном

1. В пункте 15 а) своей 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 материалах, которое должно быть представлено 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 далее представить данный доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии и Комиссии по правам человека на ее сорок шестой сессии.

3. В соответствии с упомянутыми выше резолюциями Генеральный секретарь поручил г-ну Филипу Олстону подготовить данное исследование. Это исследование было передано Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии в документе A/44/668 и впоследствии направлено Комиссии по правам человека на ее сорок шестой сессии.

4. В пункте 2 своей резолюции 47/111 от 16 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея выразила "удовлетворение в связи с подготовленным независимым экспертом исследованием" и, "с учетом выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе четвертого совещания председателей договорных органов по правам человека, просила обновить доклад независимого эксперта для представления его пятидесятой сессии Комиссии по правам человека и представить предварительный доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии, а также Всемирной конференции по правам человека в июне 1993 года". Комиссия по правам человека также выразила свое удовлетворение в связи с подготовленным исследованием и в пункте 6 своей резолюции 1993/16 от 26 февраля 1993 года также просила подготовить обновленный вариант данного доклада.

5. В приложении к настоящему документу содержится промежуточный доклад об обновленном исследовании. Он был подготовлен г-ном Филипом Олстоном, профессором международного права и директором Центра международного и публичного права Австралийского государственного университета, который в настоящее время читает курс лекций по вопросам права в Гарвардском институте права и является председателем Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

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

Записка Генерального секретаря

Промежуточный доклад об обновленном исследовании,  
подготовленный г-ном Филипом Олстоном

1. В пункте 15 а) 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, которое должно быть представлено 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 данный доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии и Комиссии по правам человека на ее сорок шестой сессии.
3. В соответствии с упомянутыми выше резолюциями Генеральный секретарь поручил г-ну Филипу Олстону подготовить данное исследование. Это исследование было передано Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии в документе A/44/668 и впоследствии направлено Комиссии по правам человека на ее сорок шестой сессии.
4. В пункте 2 резолюции 47/111 от 16 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея выразила "удовлетворение в связи с подготовленным независимым экспертом исследованием" и, "с учетом выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе четвертого совещания председателей договорных органов по правам человека, просила обновить доклад независимого эксперта для представления его пятидесятой сессии Комиссии по правам человека и представить предварительный доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии, а также Всемирной конференции по правам человека в июне 1993 года". Комиссия по правам человека также выразила свое удовлетворение в связи с подготовленным исследованием и в пункте 6 своей резолюции 1993/16 от 26 февраля 1993 года также просила подготовить обновленный вариант данного доклада.
5. В приложении к настоящему документу содержится промежуточный доклад об обновленном исследовании. Он был подготовлен г-ном Филипом Олстоном, профессором международного права и директором Центра международного и публичного права Австралийского государственного университета, который в настоящее время читает курс лекций по вопросам права в Гарвардском институте права и является председателем Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Промежуточный доклад об исследовании в отношении усиления долгосрочной  
эффективности договорного режима Организации Объединенных Наций  
в области прав человека

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                               | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ .....                                                                                           |               | 6           |
| I. ВВЕДЕНИЕ .....                                                                                                             | 1 - 22        | 12          |
| A. Мандат .....                                                                                                               | 1 - 3         | 12          |
| B. Принятый подход и рассмотренные<br>вопросы .....                                                                           | 4 - 14        | 12          |
| C. Рассмотрение вопроса о проведении<br>реформы договорных органов в более<br>широком контексте .....                         | 15 - 22       | 16          |
| II. ОБЗОР БЫСТРО ИЗМЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЙ,<br>В КОТОРЫХ ФУНКЦИОНИРУЮТ ДОГОВОРНЫЕ<br>ОРГАНЫ .....                                  | 23 - 90       | 19          |
| A. Эволюционное развитие договорной<br>системы в области прав человека во<br>во временных рамках .....                        | 24 - 41       | 19          |
| B. Последствия общего роста масштабов<br>многосторонней деятельности в области<br>прав человека для договорной системы .....  | 42 - 52       | 23          |
| C. Договорная система как краеугольный<br>камень программы Организации<br>Объединенных Наций в области прав<br>человека ..... | 53 - 71       | 26          |
| D. Усилия в направлении достижения<br>универсальности членства в<br>договорном режиме .....                                   | 72 - 90       | 31          |
| III. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВАМИ-<br>УЧАСТНИКАМИ .....                                                               | 91 - 182      | 36          |
| A. Важное значение и функции процедур<br>представления докладов .....                                                         | 91 - 102      | 36          |
| B. Существующие проблемы в отношении<br>процедур представления докладов ....                                                  | 103 - 108     | 39          |
| C. Ответные меры в случае непредстав-<br>ления докладов .....                                                                 | 109 - 122     | 42          |

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

|                                                                                               | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| D. Бремя сосуществования различных систем представления докладов .....                        | 123 - 138     | 45          |
| E. Сокращение объема совпадающих требований в отношении представления докладов .....          | 139 - 155     | 49          |
| F. Усиление потенциала договорной системы в целом для рассмотрения конкретных тем .....       | 156 - 163     | 54          |
| G. Возможные долгосрочные альтернативные варианты, вызывающие фундаментальные изменения ..... | 164 - 182     | 57          |
| IV. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ:<br>ФИНАНСОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ             | 183 - 206     | 62          |
| A. Финансовые договоренности .....                                                            | 183 - 184     | 62          |
| B. Продолжительность и частотность проведения сессий Комитета .....                           | 185 - 193     | 62          |
| C. Условия работы экспертов .....                                                             | 194 - 196     | 64          |
| D. Услуги, предоставляемые секретариатом .....                                                | 197 - 206     | 66          |
| V. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ:<br>ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ .....                             | 207 - 254     | 69          |
| A. Усилия в направлении более эффективного наблюдения за выполнением обязательств .....       | 207 - 237     | 69          |
| B. Повышение уровня нормативного соответствия .....                                           | 238 - 244     | 77          |
| C. Взаимоотношения с основными региональными механизмами в области прав человека .....        | 245 - 254     | 79          |
| VI. ДРУГИЕ ОТДЕЛЬНЫЕ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ВОПРОСЫ                                                     | *             |             |
| A. Долгосрочная консолидация существующей сети договорных органов .....                       | *             |             |

---

\* Будут опубликованы в качестве добавления к настоящему документу.

## РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

1. Настоящий документ является промежуточным докладом о тщательно пересмотренном и обновленном варианте исследования, первоначально подготовленного по просьбе Генеральной Ассамблеи в 1989 году. С того времени были воплощены в жизнь многие рекомендации, содержащиеся в первоначальном докладе. По этой причине эти вопросы вновь не затрагиваются в настоящем варианте исследования.
2. Договорный режим (совместно со Всеобщей декларацией прав человека) является краеугольным камнем международных договоров в области прав человека (пункты 53-71). Его развитие является одним из важнейших достижений Организации Объединенных Наций.
3. Этот режим вышел на критический уровень. Его будущая успешная эволюция требует признания масштабов и остроты существующих проблем, подтверждения жизненной важности договорного режима в целом и энергичного и настойчивого поиска творческих и эффективных решений. При этом следует обеспечить, чтобы целостность системы и, в частности, ее способность гарантировать права человека не приносились в угодку иллюзорным понятиям рационализации и эффективности (пункты 7-13).
4. Во время Тегеранской конференции 1968 года в мире не существовало ни одного договорного органа по правам человека. Спустя всего лишь четверть века в мире стало семь таких органов. За последнее десятилетие в огромных размерах расширились сложность, сфера и потенциальная значимость договорного режима. Только в период 1989-1992 годов число государств - участников главных договоров увеличилось на 27%. К 2000 году в среднем будет насчитываться 160 государств - участников каждого из шести договоров, в результате чего в течение отчетного цикла будет готовиться почти 1 000 докладов и до 2 000 страниц ежегодных докладов комитетов, содержащих множество материалов юрисдикционного характера (пункты 23-41).
5. Реформа договорного режима по крайней мере в некоторых отношениях тесно связана с реформой всей программы в области прав человека. Эта программа росла экспоненциально за прошлое десятилетие благодаря процессу кумулятивного прироста, а не планируемой эволюции. Возникает вопрос, следует ли общее исследование отдельных аспектов долгосрочного развития уставной системы проводить самому Генеральному секретарю или же одному или нескольким независимым экспертам (пункты 15-22).
6. Нынешний большой объем работы Центра по правам человека, по-видимому, будет расти еще более быстрыми темпами в предстоящие годы. Нынешние диспропорции между запросами и наличными ресурсами обострили ситуацию. Среди многих аспектов, на которых отрицательно сказываются эти проблемы, настоящее исследование сосредоточено особенно на четырех областях, требующих срочного изучения: консультативное обслуживание, общественная информация, сотрудничество с другими органами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций и взаимоотношения между правозащитными органами Организации Объединенных Наций и их региональными партнерами (пункты 15-22).
7. Работа договорных органов все теснее переплетается со всеобщей программой Организации Объединенных Наций в области прав человека. Хотя следует горячо приветствовать это явление, необходимо все же проводить четкую грань между, с одной стороны, поощрением самого эффективного взаимодействия и, с другой стороны, обеспечением того, чтобы отличительные характеристики функций комитетов по наблюдению за выполнением договоров не затемнялись и не терялись (пункты 53-71).

8. По многим причинам, включая возможность продолжения изучения сложного вопроса о роли культурных факторов в применении правозащитных норм, универсальное участие всех стран в шести главных договорах представляет собой цель, имеющую огромное значение (пункты 72-75).

9. Нынешнее число участников пактов составляет всего лишь около 60%, а Конвенции против пыток - всего лишь 40%. Предпринимавшиеся до нынешнего времени усилия с целью увеличения числа участников были разрозненными и ограничивались всего лишь неоднократными увещеваниями, страдая отсутствием глубоко продуманных мер и средств (пункты 76-80).

10. Организация Объединенных Наций следует немедленно принять программу из трех пунктов с целью достижения универсальности:

а) Универсальное признание всех шести главных договоров должно быть признано одной из опор программы в области прав человека. Кроме того, следует призвать шесть государств, которые являются участниками лишь одного из двух международных пактов о правах человека, по возможности в срочном порядке ратифицировать второй пакт (пункт 82).

б) Программа должна включать конкретные целевые вопросы и разработать эффективные стратегии для их решения. Например, следует уделить внимание конкретным проблемам и задачам 30 государств с населением до 2 млн. человек, которые не ратифицировали ни одного пакта. Если удастся разработать меры, позволяющие этим государствам ратифицировать пакты или присоединиться к ним, то общее число участников пактов может возрасти примерно на 25% (пункты 83-88).

с) Следует установить крайний срок достижения универсальности (2000 год) и разработать стратегию для выполнения этой задачи. Специалисты должны наблюдать за выполнением этой программы; кроме того, следует выделить средства на связанные с этим мероприятия (пункты 89-90).

11. Процедуры представления докладов занимают центральное место в международном правозащитном режиме. Эти процедуры должны считаться многогранным процессом, который служит решению целого ряда задач, как в национальном, так и в международном планах (пункты 91-94).

12. Роль международных договорных органов в основном носит каталитический характер. Главная роль в процессе представления докладов отводится соответствующим участникам на национальном уровне. В идеальном случае основные функции договорных органов должны состоять в наблюдении за деятельностью национальных органов, наблюдающим за выполнением договоров. Договорным органам следует более систематически сосредоточивать свое внимание на следующих вопросах: а) распространение на местных языках текста соответствующего договора; б) требования, предъявляемые к подготовке доклада государства; в) представление информации договорному органу из различных источников в связи с рассмотрением докладов государств; и д) обсуждение на национальном уровне результатов диалога между соответствующим комитетом и государством-участником (пункты 95-102).

13. Нынешнее число просроченных докладов (свыше 1 000) носит хронический характер и полностью неприемлемо. Пока с этим не будет покончено, доверие ко всему режиму будет находиться под угрозой, поскольку правительства привыкают игнорировать свои обязательства, а критические высказывания тех, кто характеризует систему представления докладов как беззубую или неэффективную, частично оправдываются (пункты 103-111).

14. Иронию вызывает тот факт, что ныне договорная система способна функционировать, опираясь на постоянные нарушения со стороны государств-участников. Однако как только эта проблема будет решена, серьезные реформы нынешней системы станут неизбежными (пункт 106).

15. Вместо того чтобы пытаться выявить соответствующие стимулы и сдерживающие факторы при решении этого вопроса, договорные и политические органы просто призывали государства представлять свои доклады. Сейчас испытывается настоятельная потребность решительно и творчески подойти к урегулированию этой проблемы.

16. Следует изучить четыре меры: а) предоставление консультативных услуг, весьма отличающихся от тех, которые в настоящее время предоставляются государствам-участникам, чьи доклады запаздывают более чем на два года; б) иммунитет от тщательного контроля, которым в настоящее время пользуется государство, не представляющее своих докладов, должен быть снят, используя для этого рассмотрение ситуации в этих государствах даже при отсутствии соответствующего доклада; с) государства-участники, которые длительное время не представляют докладов, должны быть поименно указаны в резолюциях, принимаемых уставными органами; и d) государства-участники должны иметь позитивные стимулы для представления докладов в силу наличия дополнительной технической помощи (пункты 109-122).

17. В настоящее время государства должны представлять чрезмерное число материалов по вопросам прав человека. При определенном уровне дополнительные запросы могут оказаться контрпродуктивными при имеющихся возможностях. Многие запросы крайне важны, но некоторые из них можно сократить, а некоторых избежать. Любое решение должно отвечать двум критериям i) максимальное облегчение бремени для государств и ii) максимальное повышение эффективности мер, обеспечивающих соблюдение прав человека (пункты 123-125).

18. Следует проводить различие между запросами, основанными на договорных обязательствах или вытекающими из специальных процедур, установленных уставными органами, и другими запросами; основное внимание с целью сокращения бремени должно уделяться запросам, поступающим из иных источников, чем два вышеуказанных (пункты 126-135).

19. В частности, следует принять меры, чтобы сократить бумажную войну с государствами и неправительственными организациями, которая является характерной чертой процесса подготовки многих документов, запрашиваемых уставными органами у секретариата (пункт 134).

20. Недавно проведенная консолидация руководящих принципов отчетности со стороны стран является ценной инициативой, но это касается лишь части намного более широкой проблемы дублирования требований, предъявляемых к представлению доклада (пункт 139).

21. В результате широкого дублирования компетенции различных договорных органов государствам приходится представлять доклады практически по одним и тем же вопросам пяти или более различным органам. В целях сокращения такого дублирования каждое государство должно поощряться к определению - в своих собственных целях - тех случаев, когда можно эффективно и адекватно прибегать к перекрестным ссылкам при подготовке своих докладов. При необходимости и при наличии ресурсов следует помогать заинтересованным государствам в решении этой задачи через Программу консультативного обслуживания. Каждый договорный орган мог бы также рассмотреть вопрос о предоставлении консультативной помощи на этот счет государствам-участникам (пункт 152).



22. Государства могли бы также рассмотреть вопрос о выделении конкретного административного органа на национальном уровне для координации подготовки всех докладов для договорных органов (пункт 152).

23. Учитывая необходимость лучше понять существующее дублирование между договорными нормами МОТ и Организации Объединенных Наций, следует обратиться к Международному бюро труда с просьбой рассмотреть вопрос об обновлении и расширении в информативных целях подготовленного им в 1969 году анализа, в котором положения соответствующих конвенций МОТ сопоставляются с нормами, содержащимися в договорах Организации Объединенных Наций в области прав человека. Это могло бы быть увязано с более согласованными усилиями договорных органов полностью учитывать примеры, когда государство-участник уже представляло МОТ доклад по той же теме (пункты 142-143 и 155).

24. Совещание председателей договорных органов должно быть конкретно уполномочено рассмотреть, исходя из политических вариантов, представленных секретариатом, вопрос о том, как можно было бы сократить дублирование работы различных комитетов в отношении таких конкретных вопросов, как права ребенка (пункты 146-148).

25. Дублирующие друг друга компетенции различных договорных органов могут породить такую ситуацию, когда государство должно будет представлять информацию нескольким различным договорным органам по практически одним и тем же вопросам. В целях сокращения такого дублирования каждое государство должно поощряться к выявлению - для своих собственных целей - случаев, когда оно может эффективно и адекватно использовать перекрестные ссылки при подготовке своих докладов. Другие меры могут включать выделение конкретного административного органа для координации подготовки всех таких докладов. Договорные органы и МБТ должны также способствовать разработке более эффективных подходов (пункты 149-155).

26. Учитывая возрастающее число конкретных тем, таких, как права женщин, инвалиды, пожилые люди и т.д., которым договорные органы должны, согласно запросам, уделять особое внимание, следует изучить возможность определения гибких форм наделения основной ответственностью того или иного органа в деле решения определенного аспекта того или иного вопроса (пункты 156-163).

27. Следует рассмотреть долгосрочные варианты сокращения объема отчетности. К ним относятся: i) сокращение числа договорных органов и тем самым числа требующихся докладов (пункты 164-166); ii) поощрение государств к подготовке единого "глобального" доклада, представляемого всем соответствующим договорным органам (пункты 167-173); и iii) заменить требование о представлении всеобъемлющих периодических докладов требованием о представлении докладов по четко определенным темам (пункты 174-182).

28. Реформа финансирования договорных органов является одним из важнейших достижений за последние годы. Следует настоятельно призвать государства - участники обоих договоров ратифицировать по возможности быстрее эти поправки (пункты 183-184).

29. Время, выделяемое для заседаний договорных органов, в целом постоянно увеличивается, хотя и недостаточно; в 1993 году оно, возможно, составит для них 34 недели и 6 недель для рабочих групп. Эта цифра, вероятно, удвоится, когда система начнет работать эффективно (пункты 185-193).

30. Членам всех комитетов следует выплачивать гонорары, а не только членам трех из шести комитетов, как это делается в настоящее время (пункты 194-196).

31. Нынешний уровень секретариатского обслуживания договорных органов совершенно недостаточен. Следует ускорить компьютеризацию; необходимо создать подразделение документации; надо составить перечень потребностей комитетов; КЛДХ должен обслуживаться Центром по правам человека; в секретариате необходимо расширить специализированную экспертизу в контексте серьезной перестройки существующей службы; необходимо значительно увеличить объем требующихся ресурсов (пункты 197-206).

32. Необходимо привлекать различные межправительственные учреждения к работе договорных органов, но в намного более широких масштабах, чем это предполагается при ~~нынешних~~ подходах. В целом вопросы эффективной и целенаправленной координации должны занимать в повестке дня мужучрежденческих совещаний более заметное место, чем в настоящее время (пункты 209-217).

33. Отношения между договорными органами и неправительственными организациями остро нуждаются в пересмотре. В Центре по правам человека следовало бы создать бюро по связи с неправительственными организациями (пункт 218-237).

34. Следует предпринять все усилия, чтобы максимально повысить степень нормативной последовательности. По мере увеличения числа норм и создания новых договорных органов будет расти опасность непоследовательности. В таком случае может возникнуть путаница с последующим подрывом доверия. В более долгосрочной перспективе следует самым тщательным образом взвесить все последствия создания дополнительных договорных органов. В краткосрочном плане следует вновь подтвердить желательность обеспечения нормативной последовательности принять меры к тому, чтобы секретариат доводил до сведения соответствующего органа все потенциальные случаи непоследовательности (пункты 238-241).

35. Генеральный секретарь мог бы рассмотреть вопрос о пересмотре или дополнении документа "Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека" в целях обеспечения большей доступности данных о юриспруденции, появляющихся в результате работы различных органов. Следует также рассмотреть возможность расширения в секретариате более специализированной экспертизы (пункты 242-243).

36. В настоящее время Организация Объединенных Наций и региональные правозащитные договорные органы уделяют очень мало внимания юриспруденции друг друга. Чтобы повысить шансы развивающегося и согласованного всеобщего международного правозащитного режима и сократить вероятность расходящихся друг с другом и даже прямо несовместимых подходов и толкований, следует поощрять перекрестное оплодотворение идей. Договорные органы должны информироваться о событиях в других областях; взаимодействие между универсальной и региональными системами должно стать менее поверхностным и более существенным; соответствующие договорные органы или их представители должны встречаться друг с другом время от времени; следует создать базы данных, позволяющие каждому органу иметь доступ к данным о юриспруденции других органов (пункты 245-254).

Просьба о замечаниях, требующих своего отражения в заключительном исследовании

37. Настоящий доклад является промежуточным, как этого требует Генеральная Ассамблея. Окончательный вариант доклада будет представлен Комиссии по правам человека на ее пятидесятой сессии в 1994 году. Следует иметь в виду, что в окончательном докладе будут рассматриваться и некоторые другие вопросы, не включенные в настоящий вариант, в том числе вопросы общественной информации и консультативного обслуживания.

38. В окончательном варианте будут также полностью учтены любые замечания, полученные независимым экспертом в оставшееся время. Автор горячо приветствует любые такие замечания.

## I. ВВЕДЕНИЕ

### A. Мандат

1. В настоящем обновленном и в значительной степени пересмотренном исследовании основное внимание сосредоточено на долгосрочных подходах к повышению эффективности функционирования существующих и будущих органов, создаваемых в соответствии с документами Организации Объединенных Наций по правам человека. При подготовке настоящего исследования независимому эксперту было предложено принимать во внимание выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе четвертого совещания председателя договорных органов по правам человека (A/47/628, приложение).

2. Кроме того, были приняты во внимание итоги недавно проведенного обсуждения, состоявшегося в рамках соответствующих пунктов повестки дня в Генеральной Ассамблее, Экономическом и Социальном Совете, Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Были также сделаны многочисленные ссылки на доклады различных договорных органов Организации Объединенных Наций в области прав человека, а также на другие соответствующие материалы.

3. Кроме того, в связи с просьбой Генеральной Ассамблеи о представлении данного предварительного варианта исследования Всемирной конференции по правам человека, были предприняты особые усилия, с тем чтобы учитывать предварительную повестку дня Конференции (резолюция Генеральной Ассамблеи 47/122, приложение), в которой, в частности, предусматривается подготовить рекомендации относительно:

a) укрепления международного сотрудничества в области прав человека в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и международными документами по правам человека;

b) обеспечения универсальности, объективности и неизбирательности в рассмотрении вопросов прав человека;

c) повышения эффективности деятельности и механизмов Организации Объединенных Наций;

d) обеспечения необходимых финансовых и иных ресурсов для деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека.

### B. Принятый подход и рассмотренные вопросы

4. Можно обоснованно предположить, что настоящее исследование было поручено независимому эксперту в целях облегчения задачи рассмотрения наиболее трудных и масштабных вопросов, вызванных проблемами, с которыми в настоящее время сталкиваются договорные органы в области прав человека, а также некоторых из тех вопросов, которые могут предположительно возникнуть в течение ближайших десятилетий. Кроме того, поиск путей повышения эффективности обязательно требует рассмотрения вопросов, в отношении которых консенсус не может быть достигнут в ближайшем будущем. Таким образом, исследования экспертов являются полезным инструментом для того, чтобы пролить дополнительный свет на те вопросы, которые требуют постоянного рассмотрения и обсуждения. Эти исследования могут также стать соответствующим механизмом для рассмотрения вопросов, связанных с функционированием различных и где-то несоизмеримых по характеру своей деятельности органов, которые не являются полностью подчиненными какому-либо одному органу и которые с трудом вписываются в какую-либо определенную организационную структуру или иерархию.

5. В настоящем пересмотренном исследовании рассматривается широкий круг вопросов, поднятых в ходе обсуждения в рамках соответствующих органов Организации Объединенных Наций и в ходе обсуждения в рамках самих договорных органов. Однако данное исследование не претендует на то, что оно носит всеобъемлющий характер или рассматривает каждый из этих вопросов исчерпывающим образом.

6. При подготовке пересмотренного варианта настоящего исследования автор поставил перед собой задачу не упускать из виду две довольно различные цели. Первая из них заключается в том, чтобы рассматривать вопросы в более широком контексте и стимулировать рассмотрение подходов, которые в краткосрочной перспективе могут показаться нецелесообразными и даже ненужными, но в долгосрочной перспективе могут стать незаменимыми. С учетом централизованного характера договорных органов в рамках глобального режима в области прав человека и тех темпов, с которыми изменяются условия, в которых они действуют, представляется важным провести такой долгосрочный анализ на определенном этапе, и очевидно, что Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека являются теми органами, которые в наибольшей степени подходят для этой цели. Таким образом, хотя некоторые из поднятых в настоящем документе вопросов могут не иметь срочного и неотложного характера, они тем не менее должны быть включены в рамки любого всеобъемлющего анализа сегодня для того, чтобы режим в области прав человека стал более эффективным и динамичным завтра.

7. Вторая цель пересмотренного исследования заключается в том, чтобы подготовить обзор и анализ ряда вопросов, которые имеют непосредственное отношение и оказывают прямое воздействие на эффективное функционирование существующих договорных органов. Значимость этих вопросов очень четко показана в недавних резолюциях, принятых Генеральной Ассамблеей и Комиссией по правам человека; она также обусловлена проблемами, выявленными в ходе совещания 1992 года председателей договорных органов по правам человека (см. A/47/628). К ним относятся:

a) важное значение приближения периода всеобщей ратификации основных международных договоров в области прав человека или присоединения к ним;

b) проблема реагирования на все возрастающее число оговорок, которые, по-видимому, являются несовместимыми с содержанием и целью данного договора;

c) возрастающая нагрузка, которую испытывают многие государства в связи с расширением объема обязательств по представлению отчетности в соответствии с различными документами и дублированием этих обязательств;

d) чрезмерные задержки со стороны многих государств-участников в представлении своих докладов и трудности, с которыми столкнулись договорные органы, побуждая такие государства представить свои просроченные доклады;

e) проблема неадекватных докладов, представляемых некоторыми государствами-участниками;

f) недостаточные ресурсы, которые не позволяют договорным органам функционировать эффективным образом;

g) неспособность секретариата по причинам недостаточной укомплектованности обеспечить договорные органы соответствующей административно-технической поддержкой;

h) потребность продолжить изучение использования новейших процедур для того, чтобы различные договорные органы могли функционировать эффективным и динамичным образом;

i) потребность в более эффективном использовании результатов деятельности в области общественной информации;

j) озабоченность в связи с тем, что создание дополнительных договорных органов обострит существующие проблемы; и

k) потребность в обеспечении того, чтобы недавние поправки к двум договорам, предназначенные для обеспечения финансирования своих операций из регулярного бюджета, были одобрены государствами-участниками и как можно скорее вступили в силу.

8. Было высказано предположение о том, что все это усиливает кризисную ситуацию и что "наступает безвыходное положение, влияющее на международные процедуры наблюдения за выполнением конвенций Организации Объединенных Наций по правам человека" (A/C.3/43/5, стр. 6). По мнению других исследователей, "органы Организации Объединенных Наций в области прав человека... должны быть реорганизованы на основе принципов... нового мышления" 1/. Аналогичным образом, член Комитета по правам человека предупреждал в 1989 году о том, что настанет критический момент в жизни успешно действующих международных учреждений, момент, когда они либо смогут далее осуществлять свою деятельность, либо начнут распадаться. И среди всех добрых слов [прославляющих достижения Комитета по правам человека] я вижу опасность для Международного пакта о гражданских и политических правах" 2/.

9. Хотя одни наблюдатели высказывали больше критических замечаний, чем другие, по-видимому, существует общее признание необходимости в проведении последовательных реформ. Поэтому представляется целесообразным в качестве справочного материала изложить некоторые оценки, которые были сделаны в последнее время. В одном из исследований в отношении процедуры представления докладов в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах, подготовленном группой экспертов, имеющих значительный опыт в качестве членов Комитета по правам человека, отмечалось, что "все возрастающее число государств считает, что их обязанности по представлению докладов стали слишком обременительными, и что всей процедуре грозит опасность превращения в обычное мероприятие рутинного характера" 3/. В докладе содержится вывод о том, что "если новые подходы не будут найдены, то поддержка может ослабнуть" 4/. В том же самом докладе затем выявляется круг проблем, которые также затрагиваются в других оценках. Так, например, в недавно опубликованном всеобъемлющем обзоре работы Комитета были отмечены следующие проблемы:

"неадекватные руководящие принципы для подготовки докладов; неадекватные и неполные доклады, которые не отвечают реальностям...; отсутствие процедур определения адекватности представленных докладов; задержки в представлении докладов государствами; отсутствие консенсуса в отношении процедур запроса [дополнительных докладов]; отсутствие какой-либо официальной роли у специализированных учреждений или неправительственных организаций в процедурах по представлению докладов; дублирование вопросов и давление, оказываемое на представителей государств; отсутствие четко выраженного "мнения Комитета" в отношении осуществления прав человека в отдельном государстве...; разногласия внутри [Комитета по правам человека]... из-за которых не были подготовлены отдельные доклады по странам...; и ограниченная роль, которую играют ЭКОСОС и Генеральная Ассамблея" 5/.

10. Хотя этот перечень является длинным, наблюдатель, который внимательно следит за деятельностью Комитета по правам человека, не смог бы не поразиться той степени, в которой продвинулся Комитет в рассмотрении им многих вопросов за последние два года 6/. Это же справедливо, хотя и в различной степени, в отношении подготовленности каждого из других договорных органов вводить новшества в свою деятельность с тем, чтобы решать выявленные проблемы и повышать эффективность функционирования.

11. Тем не менее нововведения, которые были осуществлены до недавнего времени, явились недостаточными для того, чтобы удовлетворить требования многих наблюдателей. Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека продолжали призывать к усовершенствованиям в рамках системы, а другие наблюдатели продолжали высказывать даже еще более критические оценки в отношении договорного режима в целом. В одной из последних оценок, например, высказывается мысль о том, что государства - участники различных договоров в значительной степени несут ответственность за неэффективность функционирования системы:

"многие из них не представляют своевременно доклады, не участвуют в деятельности по осуществлению реформ в ходе подготовки докладов, составляют неадекватные доклады, посылают некомпетентных представителей при рассмотрении докладов договорными органами, не отвечают на вопросы во время рассмотрения докладов, не способствуют более активному привлечению внимания средств массовой информации к рассмотрению докладов, не распространяют доклады и результаты рассмотрения этих докладов внутри государств, назначают не имеющих независимой позиции экспертов/государственных служащих в договорные органы, не находят возражений в отношении оговорок и не могут оспаривать оговорки при помощи дополнительных средств" 7/.

12. В каких бы выражениях не описывалось нынешнее положение, тем не менее, существует общее мнение о том, что система наблюдения за выполнением договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека вышла на критический уровень. Ее будущая успешная эволюция требует признания масштабов и остроты существующих проблем, подтверждения жизненной важности договорного режима в целом и энергичного и настойчивого поиска творческих и эффективных решений. Кроме того, этот поиск не должен проводиться без признания весьма значительных достигнутых на сегодняшний день успехов и важности осуществления дальнейшей деятельности на основе быстрого реагирования на изменяющиеся условия и принятия продуманных решений, с тем чтобы обеспечить, чтобы общая целостность системы и, в частности, ее способность гарантировать права человека не приносились в угоду иллюзорным понятиям рационализации и эффективности.

13. Парадокс заключается в том, что, хотя масштабные и даже радикальные реформы могут оказаться необходимыми, они наилучшим образом и, возможно, лишь только могут быть осуществлены путем принятия мер, которые должны быть как тщательно задуманы и сформулированы, так и старательно осуществлены на практике. Иными словами, период кризиса или испытаний должен также рассматриваться как удобный момент для проведения конструктивных реформ и усовершенствований.

14. Перед анализом общего контекста, в котором следует рассмотреть эти вопросы, представляется целесообразным и важным вновь подчеркнуть тот факт, что внимание, уделяемое за последние четыре года (с момента подготовки первого варианта настоящего исследования) необходимости предпринимать усилия по повышению эффективности функционирования системы наблюдения за выполнением договоров, способствовало достижению важных положительных результатов. Если

временно не касаться многих реформ, предпринятых каждым из договорных органов, то, возможно, самой важной общей инициативой явились крупные реформы, начатые Генеральной Ассамблеей и развитые далее в ходе соответствующих совещаний государств-участников, в отношении финансовых договоренностей, касающихся Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета против пыток. Несмотря на то, что этот вопрос не был решен окончательным образом 8/, шаги, которые были предприняты, имеют фундаментальное значение в утверждении того факта, что финансирование деятельности контрольных органов в области прав человека не может быть поставлено в зависимость от готовности платить со стороны тех государств-участников, которые вполне могут иметь побуждающие стимулы парализовать осуществление процедур, не осуществляя платежей 9/.

C. Рассмотрение вопроса о проведении реформы договорных органов в более широком контексте

15. Организация Объединенных Наций твердо стоит на пороге новой эры. Начало этой эры было положено завершением холодной войны и вселяющим надежду движением народов к демократии во многих странах, и вновь возродившимся чувством понимания важности принципа Устава в отношении прав человека и связанных с ним далеко идущих последствий для внутреннего и международного порядка. Это также эра, в которой масштабы и жестокость целого ряда вопиющих и зачастую повторяющихся нарушений прав человека не оставили Организации и ее государствам-членам никакого выбора, который они когда-то имели в смысле возможности не реагировать на эти нарушения, какими бы ни были на то причины. В рамках форумов Организации в области прав человека устранение многих идеологических барьеров, которые искусственно сдерживали прогресс по многим вопросам, в сочетании с возникшим пониманием того, что институциональное обновление и реформы не только возможны, но и необходимы, привели к возникновению возможностей, а также проблем.

16. Хотя непосредственное внимание в настоящем исследовании уделяется договорному режиму, нижеследующий анализ основан на предположении, что договорный режим стал неотъемлемой частью всеобщей программы по правам человека в рамках системы Организации Объединенных Наций. Такое предположение неизбежно поднимает вопрос о том, является ли желательным и, возможно, даже необходимым сопоставительное обзорное исследование в отношении долгосрочного развития основанной на Уставе системы для поощрения и защиты прав человека.

17. За последние десятилетия общая программа Организации Объединенных Наций по правам человека развивалась невиданными темпами. Это является результатом влияния различных факторов, которые, действуя совместно, предъявили значительно более жесткие требования к Организации Объединенных Наций, чем это казалось вероятным или даже возможным лишь десятилетие назад. К этим факторам относятся: быстрота изменений в международной системе; растущее понимание взаимозависимости вопросов прав человека с проблемами мира, безопасности, развития и другими вопросами, все возрастающие возможности новых технологий в области средств связи, позволяющие немедленно сообщать новости о событиях во всем мире практически в то же самое время, когда эти события происходят, рост ожиданий со стороны всех заинтересованных лиц и организаций (правительств, неправительственных организаций и жертв нарушений прав человека) и готовность правительств разрешить те виды деятельности, которые были ранее парализованы по идеологическим или иным причинам.

18. Однако вызванная этими процессами возросшая нагрузка не была сбалансирована наличием соответствующего персонала или финансовыми ресурсами в секретариате, и в частности в Центре по правам человека. Возникший в результате этого огромный разрыв между выдвигаемыми требованиями и имеющимися



ресурсами, означает, в частности, что времени и возможностей для размышления в отношении путей, по которым система могла бы развиваться, консолидироваться и реформироваться наилучшим образом, просто не существует. Хотя вопрос о необходимости рассмотрения этих вопросов был недавно поднят Комиссией по правам человека в отношении специальных процедур (резолюция 1993/58), такое рассмотрение, по-видимому, было бы еще более важным в отношении многих из видов деятельности, которое имеет жизненно важное значение для договорных органов. Это заключение четко вытекает из доклада четвертого совещания председателей договорных органов, которое пришло к выводу о том, что "многие срочные потребности договорных органов не могут быть надлежащим образом удовлетворены в отсутствие более далеко идущих финансовых, кадровых и административных реформ" (A/47/628, пункт 49).

19. Кроме того, существует также потребность в более последовательном контроле и программном анализе результатов в конкретных областях деятельности, в которых наблюдался практически неограниченный рост их масштабов. Этот процесс в некотором смысле напоминал вертикальное сооружение, в котором один кирпич укладывается на другой, до тех пор пока вся структура не рухнет, поскольку ничего не было сделано для того, чтобы обеспечить солидный фундамент или укрепить эту структуру по мере ее сооружения. В контексте настоящего исследования можно выделить несколько таких областей. К ним относятся: предоставление консультативных услуг; договоренности в отношении распространения общественной информации; возможности конструктивного сотрудничества с другими органами и учреждениями Организации Объединенных Наций; и взаимосвязь между органами Организации Объединенных Наций по правам человека и их региональными партнерами.

20. Хотя каждый из этих вопросов будет детально обсужден ниже в настоящем исследовании, особенно в том плане, в каком они касаются договорных органов, представляется целесообразным упомянуть о них в этой части исследования. Так, хотя программа по предоставлению консультативных услуг была разработана в условиях значительных финансовых и других ограничений, запросы о предоставлении таких услуг для тех или иных целей достигли такого уровня, что они стали почти неотъемлемой составной частью любой резолюции, касающихся целого ряда различных проблем. Такая же ситуация, по-видимому, наблюдается и в области общественной информации.

21. За последние годы вырос потенциал в плане сотрудничества между органами Организации Объединенных Наций по правам человека и соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, такими, как МОТ, ЮНЕСКО, ПРООН или Всемирный банк. В то же самое время, однако, масштабы запросов достигли такой степени и в них настолько отсутствует координация или определение приоритетов, что, возможно, неудивительно, что они вызывают, как правило, столь незначительную реакцию. Что касается региональных органов по правам человека, то неуклонное расширение как универсального, так и регионального режимов при наличии минимальных консультаций между ними рискует привести к созданию такой ситуации, при которой даже самые скромные формы координации окажутся слишком сложными для рассмотрения. По крайней мере, в некоторых из этих областей продолжение применения существующего подхода может привести к приостановлению соответствующей деятельности или к принятию резолюций и решений, в соответствии с которыми весьма мало можно будет сделать.

22. Таким образом, представляется целесообразным предпринять шаги по пересмотру существующих подходов и разработке более согласованных стратегий в каждой из областей 10/. Однако представляется маловероятным, что и Комиссия по правам человека и любой из основных органов будут в состоянии предпринять такую переоценку в отсутствие подробного технического анализа потребностей и

альтернативных вариантов в области политики, которые существуют в каждой области. Таким образом, следует рассмотреть вопрос о проведении таких анализов либо Генеральным секретарем, либо одним или несколькими независимыми экспертами.

## II. ОБЗОР БЫСТРО ИЗМЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЙ, В КОТОРЫХ ФУНКЦИОНИРУЮТ ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ

23. Один из наиболее давних парадоксов договорной системы Организации Объединенных Наций по правам человека заключается в том, что, хотя каждый договорный режим следует рассматривать на основе его достижений и в свете его собственных норм и процедур, по ряду причин различные режимы не могут быть реалистично рассмотрены в отрыве друг от друга или вне рамок более широкой программы по правам человека, часть которой они составляют. Действительно, одной из проблем, касающихся анализов, которые были проведены в прошлом, является тенденция к обособлению каждого из договорных органов, как будто бы они существуют изолированно внутри полностью автономных режимов. Таким образом, для того чтобы найти потенциально эффективные, приемлемые и стабильные решения некоторых из проблем, с которыми сталкивается договорная система, представляется необходимым рассмотреть (кратко) эволюцию этой системы во времени и определить ее место по отношению к развитию программы по правам человека в целом.

### A. Эволюционное развитие договорной системы в области прав человека во временных рамках

24. По всем критериям существующая договорная система по правам человека является исключительно недавним образованием. Менее четверти века тому назад, во время проведения Всемирной конференции по правам человека 1968 года, которая состоялась в Тегеране, не функционировал ни один из договорных органов. С тех пор система разрослась, и ее быстрый рост вызвал целый ряд проблем, которые могли бы быть предвидены без особой трудности. Процесс эволюционного развития и роста, возможно, в наилучшей степени можно проиллюстрировать путем сравнения общих контуров ситуации в 1993 году с тем положением, которое существовало соответственно в 1970 и 1980 годах.

#### 1. Договорная система в 1970 году

25. В 1970 году, менее двух десятилетий тому назад, существовал единственный договорный орган Организации Объединенных Наций по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Он провел свое первое совещание в январе 1970 года. Первый ежегодный отчет Комитета Генеральной Ассамблее насчитывал менее 40 страниц и касался в основном процедурных вопросов 11/. Конвенция, в соответствии с которой Комитет был создан, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятая Генеральной Ассамблеей в резолюции 2106 A (XX) от 21 декабря 1965 года, привлекла лишь 41 государство-участника, а факультативная система подачи петиций, которую она основала, не получила достаточной поддержки, для того чтобы вступить в силу, еще в течение 13 последующих лет (3 декабря 1982 года). В то время не существовало никаких других основанных на договорах процедур представления сообщений в области прав человека. Международные пакты по правам человека были приняты Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2200 A (XXI) от 16 декабря 1966 года, но вступили в силу лишь десятилетие спустя.

#### 2. Договорная система в 1980 году 12/

26. Десять лет спустя существовало уже четыре различных договорных органа. Помимо Комитета по ликвидации расовой дискриминации, к ним относились: Группа Трех, учрежденная 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 в 135 страниц 13/, касающийся Конвенции, к которой к тому времени присоединились 104 государства-участника. Группа Трех занималась вопросами, связанными с Конвенцией, к которой присоединились 49 государств-участников, но к ее сессии 1979 года было подготовлено лишь пять докладов. Она представила доклад объемом в шесть страниц Комиссии по правам человека (E/CN.4/1328). Сессионная рабочая группа, которая помогала Экономическому и Социальному Совету в наблюдении за выполнением положений Пакта, к которому к тому времени присоединились 56 государств-участников, провела свое первое заседание в 1979 году и представила Совету доклад объемом в шесть страниц (E/1979/64).

27. В 1980 году Комитету по правам человека едва насчитывалось четыре года, и он осуществлял наблюдение за выполнением положений Пакта, к которому к тому времени присоединились 58 государств-участников, из которых почти одна четверть ратифицировали Пакт лишь за последние два года. Из них только 21 государство-участник ратифицировало Факультативный протокол и 10 сделали заявление в соответствии со статьей 41 (в отношении межгосударственных сообщений). Данная процедура лишь недавно вступила в силу (в марте 1979 года), и Комитетом было зарегистрировано в общей сложности лишь 53 сообщения (относящиеся к девяти государствам) в соответствии с Факультативным протоколом. Более чем четыре пятых (из общего числа 43) этих сообщений касались лишь двух государств. К концу 1979 года Комитет принял лишь один сводный документ окончательных мнений в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола. Еще не началось принятие замечаний общего характера (в соответствии с пунктом 4 статьи 40) - деятельность, которая в настоящее время носит регулярный характер и имеет важное значение, и даже не было достигнуто какого-либо соглашения в отношении методов, которые можно было бы применять в этих случаях. Доклад Комитета за 1979 год составил 130 страниц 14/.

28. Таким образом, к 1979 году Генеральная Ассамблея получала ежегодные доклады непосредственно лишь от двух договорных органов (двух Комитетов), хотя она также принимала к сведению работу двух других органов (Группы Трех и Сессионной рабочей группы). Таким образом, ей приходилось рассматривать доклады общим объемом в 276 страниц. Эти доклады не содержали ни замечаний общего характера (принятых Комитетом по правам человека), ни решений, ни общих рекомендаций по вопросам, не связанным с процедурными аспектами (принятых Комитетом по ликвидации расовой дискриминации); в них содержался лишь один набор окончательных мнений, подготовленных в ответ на сообщения отдельных лиц. Всего к четырем договорам присоединились в общей сложности 267 государств-участников, т.е. в среднем по 67 государств-участников к каждому документу.

### 3. Договорная система в 1993 году

29. К 1993 году договорная система по правам человека претерпела крупные изменения по сравнению с положением в 1980 году. Если говорить коротко, то в настоящее время имеется семь договорных органов (с 1980 года к ним добавились Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1982 год), Комитет против пыток (1988 год) и Комитет по правам ребенка (1991 год), а также Сессионная рабочая группа была заменена Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (1987 год)). В настоящий момент (на 1 января 1993 года) общее число государств-участников, которые присоединились к шести документам, составляет 678 (в среднем по 113 государств на договор) 15/. Факультативный протокол был ратифицирован государствами, число которых в три раза превосходит количество государств, которые присоединились к нему в начале предыдущего десятилетия. Если делегаты Генеральной Ассамблеи или Комиссии предприняли бы

попытку прочесть ежегодные доклады всех шести договорных органов, то им пришлось бы столкнуться (данные на основе докладов 1992 года) с общим объемом в 939 страниц, что превышает на 50% соответствующий показатель три года назад 16/.

30. Таким образом, в количественном отношении Генеральной Ассамблее, по сравнению с нагрузкой лишь немногим более десятилетия назад, предстояло рассмотреть доклады договорных органов, количество которых увеличилось на 50% (от 4 до 6), заниматься документами, число государств-участников которых возросло более чем в 2,5 раза (с 267 до 678), и прочесть в 3,5 раза больше по объему документации (с 276 до 939 страниц). Сопоставление данных на начало 1993 года и данных, использованных в первом варианте настоящего исследования всего лишь три года назад, в равной степени показывает темпы роста масштабов договорного режима. Количество государств-участников увеличилось на 27% (с 533 до 678) и среднее число государств-участников на договор возросло с 90 до 113. Таким образом, в общем выражении потенциальная рабочая нагрузка на каждый Комитет возросла более чем на 25% в течение трехлетнего периода.

31. Однако наибольшие изменения произошли не в количественном, а в качественном отношении. По сравнению с периодом немногим более 10 лет тому назад ежегодные доклады, как правило, в меньшей степени ориентированы на процедурные вопросы и содержат значительно больше информации по существу рассматриваемых вопросов, которая выходит за пределы самого договорного режима. В 1980 году ни один из договорных органов не принял каких-либо замечаний общего характера. К январю 1993 года Комитет по правам человека принял 21 такое замечание (два из которых заменили предыдущие замечания), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял четыре и наметил принять другие замечания, Комитет против пыток уполномочен соответствующей Конвенцией принимать замечания общего характера, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин принял 20 общих рекомендаций и три предложения и Комитет по ликвидации расовой дискриминации принял 10 общих рекомендаций и значительное число решений.

32. И не столько общее число этих видов документов или их объем имеют наибольшее значение. Их истинная ценность заключается в том важном значении, которое придают им соответствующие комитеты, и в той степени, в которой, по их мнению, государства-участники и другие заинтересованные наблюдатели будут учитывать их содержание и последствия при толковании или применении соответствующих договорных положений. Поэтому они имеют совокупное значение в том смысле, что для оценки в полной мере работы отдельного Комитета в 1983 году, возможно, потребуется рассмотрение целого ряда замечаний общего характера, принятых этим Комитетом в предыдущие годы, но которые не воспроизведены в текущем ежегодном докладе 17/.

33. В дополнение к замечаниям общего характера и другим подобным заявлениям, все комитеты в настоящее время принимают независимые, оценочные "общие замечания" по завершении рассмотрения ими отдельных докладов государств-участников. По мере того, как был сделан переход от рассмотрения первоначальных докладов к рассмотрению периодических докладов и как комитеты стали более конкретными и более требовательными в своих запросах в отношении подробной информации, эти заключительные замечания также стали более подробными и точными в правовом отношении. По этой причине все возрастает понимание того, что эти замечания имеют значение не только для соответствующего государства-участника. Таким образом, они также должны учитываться наблюдателями, которые желают в полной мере понять подход комитетов к вопросам, как нормативного (основного), так и процедурного характера.

34. И наконец, положение в 1993 году весьма существенно отличается от соответствующего положения в 1980 году, во-первых, с точки зрения самого объема отдельных сообщений, полученных, в частности, Комитетом по правам человека, и, во-вторых, с точки зрения правовой значимости и сложности многих из соответствующих решений. В своем докладе за 1988 год Комитет отмечал, что наблюдался "небывалый рост числа представленных ему сообщений" и указывает далее, что если к концу 1986 года у него было 33 находящихся на рассмотрении дела, то эти показатели за последующие два года составили, соответственно, 49 и 116 18/. К июлю 1992 года у Комитета было 153 находящихся на рассмотрении дела 19/.

35. Кроме того, в первые годы существования Комитета многие из его существенных решений были связаны с рассмотрением случаев правонарушений физического и психологического характера, где оспаривались, главным образом, не правовые положения, а факты. Зачастую в центре внимания также находились не вопросы по существу, а процедурные вопросы. За последние годы круг рассматриваемых проблем значительно вырос, и толкования правовых положений, принятые Комитетом, иногда в значительной мере выходили за рамки рассматриваемого дела. Например, в докладе Комитета за 1992 год важные решения, принятые в связи с поступлением сообщений, касались таких вопросов, как право участвовать в ведении государственных дел, право на беспристрастное судебное разбирательство, правило, не допускающее наказания дважды за одно и то же преступление, право обвиняемого лица поддерживать связь с адвокатом, процедурные гарантии в отношении выдачи преступников, проведение процессов в "разумные периоды времени", принципы недискриминации применительно к выдаче пособий по социальному обеспечению и приемлемые условия заключения 20/. Поэтому подход, принятый в каждом из этих решений, имеет непосредственное отношение к конкретным вопросам, обсуждаемым на других форумах Организации Объединенных Наций по правам человека.

#### 4. Договорная система в 2000 году: взгляд в будущее

36. Достаточно привести лишь несколько голых фактов, для того чтобы получить представление о том, какую возможную форму примет договорная система через семь лет. Во-первых, высказываемые в настоящее время предложения о создании, по крайней мере, еще одного договорного органа "занимающегося вопросами трудящихся-мигрантов", возможно, придут окончательную форму к тому времени, доведя число договорных органов до восьми. Кроме того, представляется весьма вероятным, что к 2000 году эти договоры могут быть дополнены значительным числом факультативных протоколов, некоторые из которых повлекут за собой принятие государствами-участниками дополнительных процедурных обязательств, а также обязательств по существу (проект факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (E/CN.4/1993/28), что является наглядным примером в этом отношении).

37. Во-вторых, число государств-членов, по всей вероятности, по-прежнему будет возрастать устойчивыми темпами, и общий объем обязательств в отношении предоставления докладов возрастет соответствующим образом, и будет далее расширен в связи с вступлением в силу нового договора в отношении трудящихся-мигрантов и некоторых факультативных протоколов. Если сделать предположение о том, что к каждому из шести основных договоров присоединится к 2000 году по 160 государств-участников, то потребуются представить почти 1 000 отдельных докладов. Последствия такой нагрузки для всех соответствующих участников будут потенциально огромными. Для сохранения существующих процедур и соблюдения графика представления докладов для каждого из договорных органов необходимо будет радикальным образом увеличить объем проводимых совещаний (этот вопрос более подробно рассматривается ниже).

38. Кроме того, все договорные органы сообщили в настоящее время о том, что они готовы установить специальные процедуры для рассмотрения тех случаев, когда представляется важным реагировать на острые ситуации, относящиеся к тем правам, которые признаются в соответствующем договоре. Можно сделать предположение о том, что применение таких процедур может значительно возрасти к 2000 году и что значительное число государств-участников будет запрашиваться в плане предоставления информации, которая является дополнительной по отношению к той, которая содержится в регулярных периодических докладах в соответствии с каждым из договоров. Тогда, в целом, общий объем требующей обработки информации должен возрасти значительным образом и соответствующим образом должен возрасти объем услуг, оказываемых секретариатом.

39. Число обрабатываемых сообщений, по всей вероятности, возрастет весьма значительным образом по мере того, как работа Комитета по правам человека станет более известной, как процедуры Комитета по ликвидации расовой дискриминации, изложенные в статье 14 соответствующей Конвенции, выйдут за пределы своей в значительной степени эмбриональной фазы и как Комитет против пыток начнет получать ощутимое число сообщений.

40. Кроме того, к тому времени, возможно, будут приняты предлагаемые факультативные протоколы, разрешающие направление сообщений как в связи с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, так и с Пактом об экономических, социальных и культурных правах. Есть также все основания полагать, что темпы заключения государствами договоренностей, касающихся сообщений, будут возрастать в будущем, даже по сравнению с внушительными темпами, достигнутыми за последние годы. По мере того, как процедуры направления сообщений станут получать все большее распространение и поднятые вопросы станут все более сложными и будут иметь все более далеко идущие последствия, будет далее возрастать нагрузка на персонал в плане обработки сообщений и подготовки первоначальных правовых анализов поднятых вопросов.

41. И наконец, представляется совершенно очевидным, что различные договорные органы будут в значительной степени использовать методы принятия замечаний общего характера и подобных заявлений. Это, в свою очередь, еще более усилит необходимость координации и проведения консультаций и создания более внушительной правовой основы для каждого из рассматриваемых договоров. Если все эти тенденции подтвердятся, то представляется правомерным сделать предсказание о том, что общий объем восьми ежегодных докладов может легко вдвое превзойти соответствующий уровень 1992 года, достигнув 2 000 страниц к 2000 году.

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

42. За последние два десятилетия наблюдалось не только значительное расширение масштабов договорной системы по правам человека, но также и расширение объема программы Организации Объединенных Наций по правам человека в целом. Подобное расширение также имело место в рамках других многосторонних учреждений. Хотя эти изменения со всей очевидностью нужно приветствовать, также необходимо признать, что эти изменения способствовали еще большему возрастанию сложности проблем, с которыми сталкиваются договорные органы, чем это имело бы место при отсутствии таких изменений. В контексте настоящего доклада достаточно выявить четыре области, где расширение объемов деятельности было особенно значительным.

### 1. Рост числа и степени детализации норм

43. Первой областью является нормотворческая деятельность в области прав человека, которая повсеместно признается в качестве одного из впечатляющих достижений программы Организации Объединенных Наций по правам человека. Эта деятельность не только способствовала заключению договоров, на основе которых различные договорные контрольные органы были учреждены, но также разработке других международных норм. Так, например, в издании Организации Объединенных Наций 1988 года "Сборник международных договоров" <sup>21/</sup> содержатся тексты 65 различных документов, принятых в период между 1948 и 1986 годами (а также два других документа, принятых соответственно в 1926 и 1930 годах). Хотя средние темпы принятия новых норм по-прежнему остаются неизменными в течение этого периода, результатом сорокалетней неустанной деятельности является накопление значительного числа норм, которые в большинстве случаев имеют непосредственное отношение к работе одного или нескольких договорных органов. Хотя договорные органы не призваны применять и, еще в меньшей степени, толковать какие-либо нормы, за исключением тех, которые содержатся в их соответствующих учредительных документах, знание членами Комитетов всех соответствующих международных норм является, без сомнения, желательным, для того чтобы избежать несогласованности и несоответствий. По мере того, как общее число документов продолжает расти, возрастают также трудности, связанные с доскональным изучением соответствующим органом международных правовых положений.

### 2. Расширение объемов деятельности созданных в соответствии с Уставом органов

44. Вторая область динамичного развития, которая имеет непосредственное отношение к работе договорных органов, касается масштабов деятельности, предпринятой основными органами, созданными в соответствии с Уставом, и в частности Комиссией по правам человека и Подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. За последние 10 лет наблюдается значительное увеличение объема деятельности этих органов, в частности в контексте тематических процедур, специфических процедур для отдельных стран, деятельности по оказанию консультативной помощи и проведению исследований и нормотворческой деятельности общего характера. В процессе наблюдения за выполнением государствами-участниками своих договорных обязательств представляется, без сомнения, желательным, чтобы каждый комитет адекватно информировался о соответствующих изменениях в этих других областях. Это, однако, связано с проведением непрерывного обзора все возрастающего объема документации. Кроме того, наблюдается все усиливающаяся тенденция в отношении Комиссии, Подкомиссии и Комиссии по положению женщин, а также различных других органов (в дополнение, конечно, к Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету) рассматривать деятельность договорных органов непосредственно в соответствующих резолюциях. Какой бы ни был официальный статус таких резолюций по отношению к отдельным договорным органам, следует принимать во внимание более или менее четко выраженные предложения в области политики, которые они содержат.

### 3. Все возрастающие масштабы международных мер, имеющих непосредственное отношение к деятельности договорных органов

45. Третья область динамичного развития касается широкого круга видов деятельности Организации Объединенных Наций, в отношении которых договорные органы должны иметь полную информацию, для того чтобы они были в полной мере эффективными в своей деятельности. К очевидным примерам в этой области относится необходимость понимания членами договорных органов нынешнего



положения в отношении разработки новых норм в области прав человека. Кроме того, не все такие виды деятельности осуществляются в рамках специализированных органов по правам человека. Так, некоторые аспекты работы Комиссии социального развития, Комиссии по положению женщин и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию могут иметь непосредственное отношение к деятельности договорных органов.

46. К менее очевидным примерам относятся связь с работой Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, например, с деятельностью целого ряда органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами положения женщин. Так, в "Межорганизационном анализе программ деятельности системы Организации Объединенных Наций в области улучшения положения женщин" дается информация о более 500 "законодательных документах" (резолюциях и решениях и т.д.), принятых, в основном, в период с 1975 по 1988 год (E/1989/19, пункт 17). Хотя от членов Комитета не требуется подробное знание всех этих документов (или программ, в основе которых лежат эти документы) для выполнения ими своих задач, порученных им в соответствии с Конвенцией, определенный уровень понимания представляется, без сомнения, желательным.

47. Кроме того, можно также упомянуть о соответствующей работе комитетов экспертов Международной организации труда (МОТ) и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), которые занимаются вопросами наблюдения за выполнением государствами-участниками целого ряда договорных обязательств по правам человека. Работа этих органов имеет непосредственное значение, по крайней мере, по трем причинам. Во-первых, нормы, которые установлены в этих организациях, зачастую имеют самое непосредственное отношение к нормам, которыми оперируют различные договорные органы. Это справедливо, например, в отношении широкого круга антидискриминационных положений, прав женщин, коренного населения и различных социально незащищенных групп, а также в отношении конкретных прав, таких, как свобода ассоциации, право вступать в профсоюзы и право на образование.

48. Во-вторых, законодательные положения, разрабатываемые этими наблюдательными комитетами, имеют весьма важное потенциальное значение для работы договорных органов во многом в том же плане, что и законодательные положения, разрабатываемые основными региональными органами (см. рассмотрение этих вопросов ниже). В-третьих, представляется вероятным, что, по крайней мере, некоторые из этих вопросов, рассматриваемых договорным органом Организации Объединенных Наций, в отношении данного доклада государства-участника могли уже быть изучены в контексте деятельности наблюдательных комитетов либо МОТ, либо ЮНЕСКО. Хотя предыдущее рассмотрение вопросов в этих контекстах не освобождает никоим образом соответствующий договорный орган Организации Объединенных Наций либо от его юрисдикции, либо от его ответственности в плане рассмотрения данного вопроса, желательно, чтобы данный договорный орган был осведомлен и по-настоящему хорошо проинформирован об этом.

#### 4. Изменения на региональном уровне

49. Последняя область динамичного развития связана с деятельностью по правам человека, осуществляемой в других многосторонних контекстах, в частности, остальными региональными организациями. Генеральная Ассамблея постоянно подчеркивает важное значение, которое она придает региональным инициативам по правам человека в качестве деятельности, дополняющей усилия Организации Объединенных Наций; наиболее недавним примером в этом отношении является ее резолюция 47/125. Аналогичным образом, Комиссия по правам человека регулярно получает информацию и заслушивает сообщения представителей Совета Европы, Организации африканского единства (ОАЕ) и Организации американских государств (ОАГ) и представителей их соответствующих органов по правам человека.

50. За прошедшее десятилетие, например, как Межамериканская комиссия и Суд по правам человека, так и Европейская комиссия и Суд по правам человека создали впечатляющую правовую базу по правам человека в ходе толкования документов, которые содержат много положений, сходных с теми, которые изложены в договорах Организации Объединенных Наций по правам человека. Постепенное расширение масштабов деятельности Африканской комиссии прав человека и народов будет со временем способствовать дальнейшему развитию этого правового органа. Кроме того, другие специализированные органы будут, по всей вероятности, создаваться на региональном уровне. Европейский комитет по предупреждению пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания является примером такого органа, который уже был создан. За ним наверняка последуют другие, например Африканский комитет экспертов по правам и благополучию ребенка, создание которого уже предусмотрено в соответствии с Африканской хартией о правах и благополучии ребенка.

51. Хотя следует подчеркнуть тот факт, что было бы совершенно неправомерным полагать, что подход, принятый региональным органом на основе регионального договора, может быть просто автоматически перенесен на международный уровень (или наоборот), растущая компетентность трех отдельных региональных механизмов, органы которых зачастую действуют параллельно соответствующим органам Организации Объединенных Наций, поднимает важные вопросы, которые в достаточной мере еще не были рассмотрены. Некоторые из этих вопросов анализируются в последней части настоящего исследования в связи с рассмотрением инициатив, которые могли бы оказаться полезными в целях достижения большего нормативного соответствия.

52. Кроме того, в данном контексте следует упомянуть о деятельности других региональных органов, которые могут также вполне иметь непосредственное отношение к работе договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека. Особенно за последние годы резко возросли масштабы деятельности, осуществляемой в настоящее время под эгидой Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

С. Договорная система как краеугольный камень программы  
Организации Объединенных Наций в области прав человека

53. Как отмечалось ранее, в строгом правовом смысле является неоспоримым тот факт, что результаты работы каждого договорного органа непосредственно применимы лишь в связи с осуществлением конкретных задач, порученных ему в связи с соответствующим договором. Таким образом, можно утверждать, что подходы, которые он применяет, и правовая база, которая создается в результате осуществляемых им различных видов деятельности, имеет непосредственное отношение лишь к тем государствам, которые ратифицировали договор, и лишь в тех ситуациях, в которых договорный режим со всей очевидностью применим. Однако такая узкая, буквальная характеристика роли договорных органов является, в лучшем случае, искусственной, и, в худшем случае, она вводит в заблуждение. Доведенная до крайней степени буквализма, она может, например, быть использована для обоснования заключения о том, что эффективное функционирование данного договорного органа не имеет никакого отношения к деятельности органов по разработке политики или что толкование, данное какой-либо конкретной нормой соответствующим договорным органом, не должно обязательно влиять в любой форме на подход к рассмотрению идентичной или весьма схожей нормы другим органом (либо органом по разработке политики, либо иным договорным органом). Однако предположение подобного рода постоянно вступает в конфликт с политикой и практикой практически всех соответствующих органов.

54. В самом деле, договорные органы стали рассматриваться в самых различных отношениях в качестве незаменимого краеугольного камня в деятельности по осуществлению программы Организации Объединенных Наций по правам человека в целом. За последние несколько лет характер и масштабы взаимодействия между органами по разработке политики и договорными органами возросли весьма значительным образом. Это взаимодействие проявляет себя в целом ряде различных контекстов, как будет показано в обзорном обследовании.

1. Ссылка на работу договорных органов в вопросах толкования правовых положений

55. В своем обращении к Генеральной Ассамблее по случаю 20-летней годовщины принятия Пактов Генеральный секретарь отметил, что Комитет по правам человека внес значительный вклад в дальнейшую разработку международного права в области прав человека в ключевых областях (A/41/PV.54, стр. 5). Эта оценка была впоследствии подтверждена различными докладчиками Комиссии по правам человека и другими подобными источниками. Так, например, Специальный докладчик по казням без надлежащего судебного разбирательства или произвольным казням отмечал в своем докладе за 1992 год, что:

"Специальный докладчик неоднократно ссылался на общие замечания, принятые Комитетом по правам человека, а также на решения, принятые в связи со случаями, рассмотренными в соответствии с Факультативным протоколом, используя их в качестве ориентира для толкования международных норм, касающихся казней без надлежащего судебного разбирательства и произвольных казней" (E/CN.4/1992/30, пункт 645).

56. Аналогичным образом Комиссия по правам человека особо просила Специального докладчика учитывать соответствующим образом замечания Комитета по правам человека "в отношении толкования им статьи 6" Пакта (резолюция 1993/71, пункт 9).

57. В аналогичном плане Специальный докладчик по пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания привел объемную цитату из соответствующих замечаний общего характера Комитета по правам человека в своем докладе за 1993 год. В своем заключении он отмечает:

"Если все правительства глубоко осознают всю справедливость мнений и соображений Комитета и подвергнут свои национальные системы тщательному анализу на предмет их соответствия этим мнениям и соображениям и приступят к проведению необходимых реформ, то кампании по борьбе с пытками будет придан новый импульс. Комитет по правам человека является весьма авторитетным органом... К его мнению следует относиться с максимальной серьезностью" (E/CN.4/1993/26, пункт 594).

58. Предположение о том, что работа Комитета имеет значительное и самое непосредственное отношение к программе Организации Объединенных Наций в целом, возможно, в наиболее четкой степени выражено в резолюции Экономического и Социального Совета 1987/4, 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 наличие особого мандата Совета по координации усилий в области прав человека, такая оценка политики имеет особое значение.

59. Однако Комитет сам признал, что его влияние должно выходить за пределы системы Организации Объединенных Наций на основе широкого определения предполагаемой области распространения его решений в соответствии с Факультативным протоколом. По его мнению, беспрепятственный доступ к этим решениям представляет значительную ценность для департаментов министерств, исследователей и широкой общественности 22/. Другие обозреватели настроены менее оптимистично. Одна из групп экспертов пришла к заключению, что влияние замечаний общего характера на государства-участников было "незначительным даже в том случае, когда ссылка [на эти замечания] указывалась в перечне вопросов для обсуждения при рассмотрении доклада" 23/.

60. Работа Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении женщин приобрела важное значение, далеко выходящее за непосредственные рамки соответствующего договорного режима в контексте широкого круга международной деятельности, затрагивающей вопросы недискриминации в отношении женщин. Как отметила директор Отдела по улучшению положения женщин в своей вступительной речи на восьмой сессии Комитета, работа Комитета стала весьма важным катализатором в определении глобальной политики 24/. Важная взаимосвязь между работой Комитета и соответствующими органами была также отмечена Комиссией по положению женщин, которая указала в своей резолюции 33/3, что она разделяет озабоченность, выраженную Комитетом в отношении того, чтобы его рекомендации находились бы в соответствии с рекомендациями, принятыми межправительственными органами, занимающимися улучшением положения женщин или вопросами прав человека.

2. Возросшие усилия по обеспечению координации между договорными органами и органами, созданными в соответствии с Уставом

61. Различные договорные органы активно участвовали в усилиях по соответствующей координации определенных аспектов своей работы с деятельностью одного или нескольких органов, созданных в соответствии с Уставом. Из многих примеров можно упомянуть о: совместном совещании Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств и Комитета по ликвидации расовой дискриминации в 1991 году; диалоге между Комитетом по правам ребенка и Специальным докладчиком Комиссии по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии; возможностях, предоставленных Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам для различных Специальных докладчиков Подкомиссии (включая случаи обращения по различным вопросам г-на Тюрка, г-на Деспуй, г-на Эйде и г-на Сашара), участвовать в диалоге с Комитетом; и об обмене мнениями, состоявшемся между членами Комитета против пыток и Специальным докладчиком для изучения вопросов, касающихся пыток.

62. Вопрос координации приобретает особое значение в том контексте, в котором были сделаны замечания о том, что в настоящее время слишком много механизмов рассматривают одни и те же вопросы. Хотя это является темой, которая будет рассмотрена в настоящем исследовании применительно к необходимости усиления координации между самими договорными органами, следует отметить, что договорные органы и специализированные механизмы предназначены для выполнения в значительной степени различающихся между собой функций. Действительно, они могут и часто стремятся дополнять, а не дублировать друг друга. Различия в этом отношении были точно определены Специальным докладчиком по пыткам и другим бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания в своем самом последнем докладе, представленном Комиссии по правам человека (E/CN.4/1993/26, пункты 6-18). Хотя приведенный в этой связи пример в отношении продолжения деятельности комплементарных механизмов является весьма наглядным, он будет менее очевидным в том случае, если и договорные органы, и другие соответствующие механизмы не будут по-прежнему последовательными в

своих усилиях по обеспечению надлежащей координации 25/. Основная трудность в этом отношении, однако, заключается в том, что подобная координация должна в значительной степени опираться на соответствующие секретариатские консультативные услуги и анализ, которые не всегда имеются в распоряжении у договорных органов в значительной степени, но не полностью по причинам недостаточного количества ресурсов.

3. Представление конкретных предложений на рассмотрение договорных органов

63. В теоретическом плане, за исключением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, отсутствуют положения в отношении какой-либо непосредственной взаимосвязи между договорными органами и органами, такими, как Комиссия по правам человека и ее Подкомиссия. Несмотря на этот пробел, за последние годы Комиссия в своей текущей деятельности обращалась на регулярной основе к различным договорным органам. Аналогичным образом Специальные докладчики, как Комиссии, так и Подкомиссии, регулярно вносили предложения договорным органам в отношении методов осуществления их деятельности.

64. Несколько примеров, взятых из материалов сорок девятой сессии Комиссии, являются вполне достаточными, для того чтобы проиллюстрировать этот момент. Так, Комиссия предложила договорным органам уделять особое внимание правам лиц, инфицированных ВИЧ или больных СПИДом, их семей и лиц, с которыми они проживают (резолюция 1993/53, пункт 4); предложила Комитету по правам ребенка изучить возможность учета Программы действий по ликвидации эксплуатации детского труда при рассмотрении докладов (резолюция 1993/79, пункт 5); просила договорные органы продолжать включать в их соответствующие доклады сообщения о запугиваниях или репрессиях, а также о случаях создания помех, затрудняющих доступ к процедурам Организации Объединенных Наций по правам человека, равно как и информацию о мерах, принятых ими в этой связи (резолюция 1993/64, пункт 4); просила Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка уделять особое внимание вопросу крайней бедности (резолюция 1993/13, пункты 3 и 4); просила комитеты уделять особое внимание вопросам, связанным с современными формами рабства (резолюция 1993/27, пункт 14); и просила договорные органы представлять соответствующим механизмам Комиссии всю соответствующую и точную информацию, которой они располагают, о ситуациях с правами человека, которая приводит к появлению беженцев и перемещенных лиц и которая относится к их мандатам (резолюция 1993/70, пункт 4).

65. В большинстве случаев такое отношение к комитетам как к неотъемлемой части общего режима Организации Объединенных Наций по правам человека следует всячески приветствовать. Однако могут возникнуть такие случаи, когда следует со всей осторожностью подходить к пределам, которые могут существовать в этом отношении. Так, например, хотя данные, содержащиеся в докладах, представляемых договорным органам или утверждаемых ими, относятся к области общественной информации и должны, без сомнения, приниматься во внимание другими механизмами, возможно, не всегда следует просить договорные органы представлять тематические доклады Комиссии.

4. Сообщения, направляемые договорными органами органам, созданным в соответствии с Уставом

66. Договорные органы во многих случаях передают свои мнения по определенным вопросам органам, созданным в соответствии с Уставом. Это происходит, в частности, в отношении Всемирной конференции по правам человека и, по всей вероятности, будет по-прежнему иметь место в отношении таких событий, как Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития и Международная конференция по народонаселению и развитию 1994 года. Аналогичным образом Комитет по ликвидации расовой дискриминации внес свой вклад в разработку Программы действий на третье Десятилетие действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации 26/.

67. В аналогичном плане некоторые из договорных органов также связывались с механизмами, созданными в соответствии с Уставом, в отношении ситуаций, вызывающих особую озабоченность. Так, например, в августе 1992 года Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил свою весьма серьезную озабоченность в связи с событиями, происходящими в бывшей Югославии, и выразил свою "уверенность", что Комиссия по правам человека "примет срочные и эффективные меры" на своей специальной сессии, запланированной в этой связи. Комитет также выразил "свою готовность сотрудничать в этих усилиях в рамках [его] полномочий" 27/. В связи с той же ситуацией Комитет направил Специальному докладчику Комиссии по правам человека письмо, с тем чтобы выразить свою озабоченность в отношении актов насилия, происходивших в бывшей Югославии.

68. Аналогичным образом Генеральный секретарь предложил изучить возможность наделения "Генерального секретаря и экспертных органов в области прав человека полномочиями доводить до сведения Совета Безопасности факты массовых нарушений прав человека вместе с рекомендациями для принятия мер" 28/. Это предложение впоследствии получило полную поддержку со стороны участников четвертого совещания председателей договорных органов (A/47/628, пункт 43). Тот факт, что каждый из договорных органов в течение прошлого года решил предпринимать особые меры в ответ на исключительные или чрезвычайные ситуации, может рассматриваться в качестве необходимого шага в плане удовлетворения потребностей, выявленных Генеральным секретарем по отношению к Совету Безопасности. Это еще один и, возможно, более важный путь подтверждения точки зрения о том, что договорные органы будут терять доверие к себе до тех пор, пока они не будут реагировать на массовые нарушения или другие чрезвычайные ситуации, связанные с вопросами, которые непосредственно подпадают под их мандаты.

69. Несмотря на то, что эти изменения следует горячо приветствовать, они, по-видимому, поднимают целый ряд важных и сложных вопросов координации, которые должны специально рассматриваться различными договорными органами, возможно, на основе аналитического доклада, подготовленного для них секретариатом. Совещание председателей договорных органов также должно сыграть роль в этом отношении.

5. Предложения в отношении новых функций, которые должны взять на себя договорные органы

70. В принципе лишь Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (поскольку он создан Экономическим и Социальным Советом, который в силу этого имеет полномочия определять его мандат) может быть официально наделен новыми функциями, присущими органам, созданным в соответствии с Уставом. На практике, однако, неспособность органов, созданных в соответствии с Уставом,

расширить официальные функции своих договорных органов (что является мерой, которая потребует принятия поправки к соответствующему договору в соответствии с процедурами, предусмотренными в этом отношении) не мешает им вносить предложения в отношении путей, в соответствии с которыми существующие мандаты можно было бы применять в другом, более расширенном плане. Так, например, Комиссия предложила договорным органам "следить за соблюдением государствами их обязательств по соответствующим договорам по правам человека в целях обеспечения всестороннего осуществления этих прав инвалидами" (резолюция 1993/29, пункт 7). Аналогичным образом в недавнем докладе Генерального секретаря в отношении Декларации о праве на развитие содержалось предложение о том, что можно было бы рекомендовать и Комитету по правам человека и Комитету по экономическим, социальным и культурным правам "принимать во внимание декларацию о праве на развитие при рассмотрении докладов государств-участников" и что Комитету по экономическим, социальным и культурным правам можно было бы рекомендовать при рассмотрении докладов как развивающихся, так и развитых стран учитывать их обязательства в соответствии со статьей 56 Устава" (E/CN.4/1993/16, пункты 53-54).

71. Эти различные примеры, которые являются далеко не исчерпывающими, показывают ту степень, в которой работа договорных органов становится во все возрастающей степени взаимосвязанной с общей программой Организации Объединенных Наций по правам человека. В большинстве случаев это явление следует всячески приветствовать, поскольку оно подчеркивает тот факт, что и договорные органы и органы, созданные в соответствии с Уставом, предпринимают совместные усилия по поощрению и защите прав человека. Кроме того, следует признать тот факт, что существует трудно различимый рубеж, который необходимо поддерживать между, с одной стороны, достижением наиболее эффективной степени взаимодействия и, с другой стороны, между обеспечением того, чтобы отличительные характеристики функций комитетов по наблюдению за выполнением договоров не были чрезмерно сглажены или даже утрачены. Поэтому представляется важным, чтобы все заинтересованные стороны учитывали необходимость поддержания соответствующего равновесия в этом отношении.

D. Усилия в направлении достижения универсальности членства в договорном режиме

72. Достижение универсального членства в международном договорном режиме по правам человека является в очень многих отношениях центральным моментом для эффективного долгосрочного функционирования этого режима. Поэтому в настоящем исследовании этому вопросу уделяется основное внимание.

73. Термин "универсальность" используется для обозначения двух довольно различных, но тем не менее связанных концепций. Его первое использование относится к поиску путей достижения всеобщей ратификации основных международных договоров по правам человека или присоединения к ним. Второе использование этого термина относится к степени, в которой концепция прав человека созвучна в универсальном плане с различными культурными, религиозными и другими традициями. В этом втором контексте концепция универсальности иногда вступает в противоречие с утверждением о том, что все ценности, включая права, являются в культурном отношении относительно в смысле их специфического характера по отношению к данной культуре или к данному обществу (и поэтому не допускают полной универсализации).

74. Слишком часто эти концепции смешиваются или комбинируются непродуктивным образом. Принятие точки зрения о том, что культура играет соответствующую роль в подходе к универсальным нормам и к способу их применения, ни в коей мере не должно препятствовать поиску путей достижения универсального членства

в международном режиме по правам человека. В самом деле, во многих отношениях противоположная позиция является в значительной степени более убедительной. Иными словами, универсальное членство и активное участие всех стран в глобальном режиме по правам человека создаст самый благоприятный контекст для рассмотрения сложного вопроса о роли культуры в применении норм в области прав человека. Важность этого диалога была подчеркнута в выводах, принятых Межрегиональным совещанием, организованным Советом Европы в преддверии Всемирной конференции по правам человека.

"Мы должны снова научиться слушать. Больше внимания и усилий должно уделяться обогащению процесса рассмотрения вопросов по правам человека путем непосредственного обращения к другим незападным религиям и культурным традициям. На основе установления взаимосвязи между основополагающими ценностями, с одной стороны, и концепциями, идеями и учреждениями, которые занимают ведущую роль в исламских или индуистских-буддистских традициях или других традициях, можно расширить базу поддержки основных прав и обосновать призыв к универсальности. Западный мир не обладает монополией или патентом на основные права человека. Мы должны охватывать культурное разнообразие, но не за счет универсальных минимальных норм" 29/.

75. Не может существовать лучшего форума или контекста, в котором можно продолжать этот диалог упорядоченным, продуманным и конструктивным образом, чем те условия, которые предоставляются договорными органами. Таким образом, универсальное членство является целью первостепенной важности.

76. И Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека неоднократно обращались к государствам с призывом стать участниками одного или другого договора. За последние годы этот подход стал, по-видимому, по крайней мере частично успешным, если судить по возросшему числу государств - участников многих договоров. Хотя этот успех следует умерить признанием того факта, что многие новые государства-участники являются недавно получившими независимость государствами, которые ранее входили в состав других государств - участников соответствующих договоров, остается справедливым то обстоятельство, что за последние годы некоторые имеющие весьма важное значение государства во всех регионах мира значительно расширили свое участие в договорном режиме. Тем не менее следует признать, что по состоянию на 1 января 1993 года лишь немногим более 60% государств мирового сообщества ратифицировали два Международных пакта по правам человека. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания получила признание лишь немногим более 40% государств.

77. Таким образом, основная проблема заключается в том, каким образом Организация Объединенных Наций может наиболее эффективно содействовать достижению универсальности. Представляется очевидным, что существуют пределы той степени, до которой может доходить международное сообщество, "настаивая" на том, чтобы государства приняли какие-либо отдельные международные договорные обязательства; такое принятие продолжает оставаться исключительно суверенным решением со стороны каждого государства, которое принимается в соответствии с его собственными конституционными и другими процедурами. Тем не менее представляется важным не преувеличивать значение этого положения в такой степени, что это может отбить желание у органов Организации Объединенных Наций продолжать поиски путей достижения универсальности с соответствующей настойчивостью и целеустремленностью.



78. По существу до сих пор были изучены три различных подхода. Первый подход состоит в основном в обращении с призывами со стороны органов, основанных в соответствии с Уставом, и различных механизмов, учрежденных ими, включая тематических докладчиков и специальных докладчиков. Аналогичным образом и Генеральный секретарь и заместитель Генерального секретаря по правам человека неоднократно призывали государства ратифицировать международные документы по правам человека или присоединиться к ним (HRI/MC/1992/2, пункт 8).

79. Второй подход, предпринятый главным образом Подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, заключается в том, чтобы запрашивать государства о причинах, по которым они приняли решение не становиться участниками соответствующих договоров. На один из таких информационных запросов не были получены вообще ответы (E/CN.4/Sub.2/1992/27, пункт 7). Позднее Комиссия по правам человека предложила государствам, которые не ратифицировали договоры или не присоединились к договорам, касающимся рабства, "объяснить в письменной форме, если они этого хотят, почему, по их мнению, они не могут сделать это ..." (резолюция 1993/27, пункт 4). Хотя подобный подход оказался эффективным в отношении нормотворческой деятельности Международной организации труда, в данном случае это, по-видимому, явилось в большей степени функцией конституционной основы процедуры, а не результатом какой-либо общей готовности со стороны правительств отвечать на такие запросы.

80. Третий подход заключается в том, чтобы предлагать государствам консультативные услуги с целью помочь стать им участниками основных документов. Хотя это совсем недавно нашло свое выражение в пункте 3 резолюции 1993/15 Комиссии, связь между консультативными услугами и поощрением универсального членства была установлена довольно давно. Хотя, по всей вероятности, отсутствует удовлетворительная основа, на которой можно оценить эффективность этой стратегии, трудно провести примеры, в которых вид оказываемых в настоящее время услуг привел к каким-либо кардинальным различиям в этом отношении.

81. В целом, справедливым представляется заключение о том, что, несмотря на самые благие намерения всех заинтересованных сторон, осуществляемая на сегодняшний момент стратегия в большинстве случаев явилась фрагментарной и не отличалась ни глубиной, ни наличием ресурсов. В настоящее время Организации Объединенных Наций следует принять более последовательную и тщательно спланированную программу, предназначенную для достижения универсальности. Такая программа должна состоять из трех основных элементов:

- а) Универсальное членство в договорном режиме должно быть определено в качестве одного из краеугольных камней программы по правам человека

82. Этот элемент следует изобразить в качестве наиболее эффективного средства консолидации универсальных основ режима и создания благоприятных условий для более тонкого и конструктивного рассмотрения культурных аспектов осуществления прав человека. Этот элемент программы должен также включать рассмотрение шести документов, которые фактически находятся в центре внимания настоящего исследования, поскольку они составляют фундаментальную основу системы Организации Объединенных Наций по правам человека. Они должны в максимально возможной степени рассматриваться в качестве части пакета документов, с тем чтобы с максимально возможной настойчивостью убеждать государства, которые официально присоединились лишь к некоторым из шести документов, завершить процесс принятия всего основного пакета. В частности, государства, которые являются участниками лишь одного из двух Международных пактов по правам человека, в интересах не только универсальности, но и соблюдения

фундаментального принципа равенства двух основных видов прав, должны настоятельно призываться ратифицировать как можно быстрее вторую половину основного пакета документов. По состоянию на 1 января 1993 года насчитывалось шесть государств, которые ратифицировали лишь один из двух Пактов 30/.

- b) В стратегии по достижению универсальности следует выявить конкретные вопросы для рассмотрения и определить препятствия для их устранения

83. Нет никакого сомнения в том, что отсутствие политической воли является причиной неспособности некоторых правительств ратифицировать основные договоры. Кроме того, однако, существуют различные другие причины, почему правительства могут оказаться не в состоянии ратифицировать документы. В некоторых случаях эти причины могут носить довольно прозаический, бюрократический, административный или финансовый характер. В большинстве случаев это - не те причины, которые правительства, по всей вероятности, хотели бы изложить в письменном виде; это также - не крупные вопросы, которые, вероятно, следовало бы рассмотреть на совещаниях регионального или субрегионального характера, которые проводились до сих пор в рамках оказания консультативных услуг.

84. Среди причин, которые вполне могут препятствовать процессу ратификации или присоединения в некоторых странах, можно привести следующее: отсутствие понимания последствий документа со стороны государственных должностных лиц среднего звена, которые должны были бы подготовить почву перед тем, как правительство могло бы действовать; отсутствие подготовленного персонала, который мог бы объяснить последствия ратификации с необходимой глубиной и подробностями соответствующим министрам правительств; существование элемента несогласованности между процедурами договорных органов и специальными процедурами Комиссии по правам человека; низкий уровень приоритетности в плане ассигнования бюджетных средств в отношении мер, необходимых для осуществления ратификации или присоединения, или предшествующих им, таких, как проведение обследований существующего законодательства и практики, разработка необходимого законодательства или положений, подготовка государственных должностных лиц и т.д.; отсутствие хорошо информированной общественности в странах, которая могла бы поддержать предложение правительства в отношении ратификации документа или присоединения к нему; и опасения в связи с тем, что обязательства по представлению докладов будут слишком обременительными для соответствующей страны.

85. Каждая из этих трудностей, которые носят главным образом практический характер, возможно, могли бы быть рассмотрены наиболее эффективным образом при помощи эксперта, который совершает поездки во все соответствующие страны в качестве рутинной процедуры и который в состоянии мобилизовать ограниченное количество ресурсов для решения конкретных проблем, которые он выявил. Кроме того, саму программу можно было бы начать с выявления некоторых характерных особенностей, которые являются, по-видимому, общими для стран, которые не присоединились к некоторым документам, а затем с разработки соответствующих стратегий для решения соответствующих вопросов.

86. Достаточно привести всего лишь один пример. Как явствует из перечня государств, которые не стали участниками ни одного из Международных пактов, преобладают те государства, которые имеют сравнительно небольшое население. Действительно, по состоянию на 1 января 1993 года к этой категории относилось тридцать государств с населением в два и менее миллиона человек. Из них

двадцать одна страна имеет население 500 и менее тысяч человек. Четырнадцать из двадцати одного государства можно классифицировать как небольшие островные государства. В двух третях из этих тридцати стран ежегодный валовой национальный продукт на душу населения составляет менее 2 тыс. долл. США 31/.

87. С учетом того что к обобщениям такого рода следует подходить с обычной осторожностью, из этих данных можно вполне обоснованно сделать следующие выводы. Во-первых, по крайней мере, некоторые из этих небольших государств, по всей вероятности, обеспокоены тем, что правовые, бюрократические и административные требования, связанные с этими вопросами, являются слишком обременительными с учетом размеров их населения. Во-вторых, процедуры представления докладов могут вполне действовать в подобных случаях в качестве значительного тормоза. В-третьих, на двадцать государств с очень незначительным населением и низким уровнем ВВП на душу населения, возможно, очень сильно действуют соображения, связанные с финансовыми последствиями ратификации. Таким образом, присоединение этих государств к Пактам может быть облегчено путем тщательного разъяснения путей, при помощи которых вытекающие обязательства могли бы быть наилучшим образом выполнены, подготовки местных специалистов, оказания технической помощи в отношении подготовки необходимого законодательства и докладов, или предложения помощи, что позволило бы государственным должностным лицам лично представлять доклады соответствующим договорным органам.

88. Если бы такие меры оказались успешными, то масштабы участия в основном режиме, основанном на двух Пактах, могли бы весьма быстро возрасти на 25%. В то время как практически каждый крупный договорной режим, действующий под эгидой Организации Объединенных Наций, выходит за свои пределы, с тем чтобы принимать во внимание особые обстоятельства многих этих государств, вряд ли представляется целесообразным для договорного режима по правам человека настаивать на том, что меры подобного рода не являются оправданными.

- с) Следует установить контрольный срок для достижения универсальности и разработать соответствующую стратегию. Осуществление программы должно находиться под контролем специалиста, и должны быть выделены ресурсы для соответствующей деятельности.

89. Директор-исполнитель ЮНИСЕФ недавно предложил считать 1995 год годом достижения всеобщей ратификации Конвенции по правам ребенка или всеобщего присоединения к ней 32/. Аналогичный подход следует применять к каждому из других пяти основных договоров. Всемирная конференция определила 2000 год в качестве года, к которому будет обеспечено полноправное членство всех государств в международном договорном режиме по правам человека. Эта цель может стать важным приоритетом в странах и в значительной степени облегчить задачу на национальном уровне для тех, кто поддерживает ратификацию. Кроме того, это предоставит возможность для Комиссии по правам человека провести периодические обзоры проделанной работы.

90. И наконец, эффективная программа по достижению ратификации может быть лишь осуществлена динамичным образом теми лицами, которые досконально разбираются во всех соответствующих вопросах, имеют соответствующие лингвистические и другие навыки и способны полностью посвятить себя осуществлению этой программы. На экспертов, членов Комиссии, нельзя рассчитывать в этом случае, за исключением выполнения или вспомогательных функций. Аналогичным образом, ресурсы для осуществления этой программы должны быть выделены специально, а не являться частью общих средств, которые можно или нельзя будет использовать для этой цели. Иными словами, к программе ратификации следует относиться как к весьма важному, приоритетному вопросу.

### III. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ

#### A. Важное значение и функции процедур представления докладов

91. Создание и развитие систем представления докладов лежит в самой основе международной системы по поощрению осуществления и защите прав человека. Создание такой системы в соответствии с положениями Всеобщей декларации прав человека было предложено в рамках Организации Объединенных Наций еще в 1951 году (E/CN.4/517, стр. 2). Впоследствии комплексная система представления периодических докладов была создана в рамках Комиссии по правам человека в 1956 году в ее резолюции 1 (XII). Цели, к достижению которых стремились при помощи этой системы, не носили ограниченного характера. Напротив, они включали, в дополнение к созданию начальной формы отчетности государствами в связи с их обязанностями в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, цели, связанные с поощрением усилий правительств; создание источника информации в отношении деятельности Организации Объединенных Наций по правам человека в целом; оказание помощи государствам в выявлении областей, в которых они могли бы извлечь пользу из предоставления консультативных услуг Генеральным секретарем и содействие обмену информацией и идеями в области прав человека.

92. Однако, несмотря на широкую поддержку в принципе в отношении специальной системы отчетности, на практике эта система не функционировала достаточно хорошо. Поэтому бывший директор Отдела прав человека Организации Объединенных Наций с глубоким сожалением высказал заключение о том, что в начале 70-х годов системе представления докладов "не препятствовали распадаться, не предоставив ей хороших шансов для нормального функционирования" 33/. В действительности, однако, эта система была впоследствии заменена различными процедурами представления отчетности, созданными в контексте договоров, которые вступили в силу в конце 60-х годов. Центральное значение этих новых процедур часто подчеркивалось Генеральной Ассамблеей; последний раз это было сделано в ее резолюции 43/115, в преамбуле которой признается, 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 предоставляет государствам-участникам ценную возможность для обзора политики и программ, затрагивающих защиту и поощрение прав человека, и для внесения надлежащих коррективов".

93. Следует отметить, что даже государства-участники, которые испытывали трудности в плане соблюдения обязательств по представлению докладов, признали ценность этой процедуры. Так, правительство одной из таких стран заявило Комитету по правам человека в 1988 году, что эта система обладает достоинством поощрять проведение "своего рода проверки сознательности, проявления которой требует от государств международное сообщество" 34/.

94. В попытке пролить дополнительный свет на различные функции, выполняемые системами отчетности, первое Замечание общего характера, принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, определяет целый ряд целей, который, по мнению Комитета, необходимо осуществить на основе представления докладов 35/. В значительной степени эти цели, по-видимому, применимы ко всем системам отчетности, рассматриваемым в настоящем исследовании. Следующие выдержки из Замечания общего характера дают представление о его содержании:

"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...

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..."

95. Если есть такой элемент, который проходит красной нитью через все эти функции, так это - важное значение, придаваемое роли организаций на национальном уровне практически на всех этапах процесса представления докладов. Зачастую весьма часто забывается (или игнорируется) тот факт, что контрольная роль, которую играют международные договорные органы, является в большинстве случаев лишь второстепенной ролью или функцией катализатора. Для того чтобы процесс действительно оказался эффективным, ведущую роль не только следует, но и необходимо осуществлять всем соответствующим участникам на национальном уровне. В конечном итоге наилучшим образом поощряют и защищают права человека те лица, которые в наибольшей степени заинтересованы в результатах их осуществления и имеют наилучшие знания и понимание ситуации - граждане и лица, проживающие в данной стране. Как отмечается в Тунисской декларации, "компетентные учреждения, организации и общественные институты также играют важную роль в обеспечении и пропаганде этих прав; поэтому их необходимо укреплять и поощрять" (A/CONF.157/PC/57, пункт 4). Поэтому в

идеальном плане основная роль договорных органов должна заключаться в мониторинге деятельности наблюдателей на национальном уровне и в обеспечении того, чтобы процесс осуществления и мониторинга, в котором правительство и его различные социальные партнеры сотрудничают, функционировал эффективным образом.

96. Представляется очевидным, тем не менее, что нынешнее положение во многих, если не в большинстве стран, в значительной степени не соответствует этой модели. Однако для договорных органов отсутствуют какие-либо основания уделять меньше внимания необходимости поощрения эволюционного развития соответствующих внутренних процедур. Такая деятельность, по крайней мере в потенциальном плане, является необходимой предпосылкой, фоном или последующими мерами для фактического рассмотрения доклада государства-участника. Хотя точные определяющие черты оптимального процесса на национальном уровне могут в значительной степени различаться в зависимости от страны, существуют определенные ключевые моменты, в отношении которых следует поощрять договорные органы, с тем чтобы они уделяли им больше внимания. Хотя большинство из этих вопросов выносилось на обсуждение каждого комитета, не предпринимаются систематические или энергичные усилия для обеспечения того, чтобы они рассматривались в отношении каждого государства, участвующего в договорном режиме. Сюда относятся следующие вопросы.

#### 1. Распространение текста соответствующего документа

97. К этим вопросам относятся полная информация в отношении языка, на котором имеется текст договора, количество экземпляров, напечатанных на каждом языке, масштабы, в которых эти экземпляры могут свободно и широко распространяться, и средства, используемые для этой цели. Усилия по обеспечению защиты прав отдельных лиц и народов не могут считаться соответствующими в отсутствие согласованных усилий для обеспечения того, чтобы обладатели этих прав были информированы о содержании этих прав, а также о средствах, при помощи которых они могут осуществляться.

#### 2. Методы подготовки докладов государств-участников

98. Было высказано предложение о том, что правительствам следует "обеспечить массовое участие" в подготовке первоначальных и периодических докладов (резолюция 1993/14 Комиссии по правам человека, пункт 3) и что национальным учреждениям по правам человека следует участвовать в подготовке докладов государств-участников 36/. На практике такие подходы, как показал недавний доклад экспертов, являются весьма редкими:

"Имеется незначительная [информация] в отношении масштабов, в которых НПО фактически оказывают воздействие на процесс [разработки договоров] в различных странах, но считается, что одобренное на официальном уровне участие НПО в подготовке докладов государств-участников является, должно быть, редким явлением" 37/.

99. Но, в любом случае, хотя такое участие может иметь большую ценность, не всегда представляется целесообразным как для "общественных" групп, так и национальных учреждений непосредственно участвовать в подготовке того, что в юридическом и практическом смыслах является, в основном, правительственным докладом. Действительно важными являются свободный доступ к тексту самого доклада на национальном уровне (что зачастую не наблюдается) и возможности рассмотрения содержания доклада в ходе национальных дебатов или национального обсуждения. В тех случаях, когда такое обсуждение не происходит, есть, вероятно, основания предполагать, что доклад настолько умиротворяющий или нейтральный, что он не вызывает интереса, или что не были использованы

соответствующие форумы. Правительства следует поощрять в том, чтобы они предусматривали обсуждение своих собственных докладов национальными законодательными органами, комитетами экспертов или активно действующими на национальном уровне неправительственными группами, и этим правительствам следует сообщать договорным органам о дискуссиях такого рода.

100. В настоящее время в соответствии с обобщенными руководящими принципами представления докладов правительствам предлагается указывать, каким образом были подготовлены их доклады, однако эти просьбы, по всей видимости, принесли весьма незначительное количество информации, имеющей актуальное значение. Таким образом, в дополнение к заявлениям каждого договорного органа о том, что он уделяет основное внимание данному вопросу, возможно, будет также целесообразным в ходе следующего совещания председателей договорных органов рассмотреть этот вопрос с точки зрения применения обобщенных руководящих принципов представления докладов.

3. Представление информации договорному органу в связи с рассмотрением доклада государства-участника

101. Этот вопрос рассматривается ниже в связи с проблемой источников информации.

4. Обсуждение на национальном уровне результатов диалога между представителями государств-участников и Комитетом

102. Этот вопрос будет также обсужден ниже в связи с проблемой общественной информации. Однако в этой связи следует подчеркнуть, что каким бы тщательным, конструктивным и проникательным ни было бы рассмотрение доклада государства-участника, он будет иметь весьма скромное значение до тех пор, пока не проводится ряд эффективных последующих мероприятий на национальном уровне в дополнение к заключительным замечаниям, принятым соответствующим договорным органом. Хотя слишком рано делать вывод о том, что эти последующие мероприятия являются неадекватными (поскольку договорные органы лишь недавно начали принимать весомые заключения такого типа), нельзя с уверенностью сказать, что очень много государств осуществили эффективные последующие процедуры на данном этапе.

В. Существующие проблемы в отношении процедур представления докладов

103. Как было отмечено в введении к настоящему исследованию, за последние годы было выявлено много проблем в ходе осуществления различных процедур представления докладов. Поскольку эти вопросы были описаны относительно подробно в докладе четвертого совещания председателей договорных органов (A/47/628) и в докладах каждого из соответствующих Комитетов, не следует освещать этот круг вопросов в настоящем исследовании. Достаточно отметить, что основными характерными особенностями проявления проблем являются а) неадекватные или неудовлетворительные доклады; б) непредставление докладов; и в) неспособность договорных органов действовать в существующих обстоятельствах таким образом, чтобы государства-члены уважали свои обязательства по предоставлению докладов. Хотя первая из этих проблем часто служила предметом замечаний в различных комитетах, ее масштабы не могут быть с легкостью определены. Другие проблемы, однако, могут быть выражены в количественном отношении.

104. Положение с просроченными докладами продолжало непрерывно ухудшаться за последние годы. Так, по состоянию на 1 июня 1988 года, когда 146 государств были участниками одного или нескольких из шести договоров, которые рассматриваются в настоящем исследовании, число просроченных докладов составило 626 (не считая Конвенции против пыток, доклады в соответствии с которой еще не должны были быть представлены к тому сроку). Эту цифру можно сравнить с общим показателем в 460 просроченных докладов два года назад (когда было лишь на три государства-участника меньше) 38/. Однако к 15 марта 1993 года это число возросло до 971, и если считать Конвенцию против пыток, то общий показатель составил 1 009 просроченных докладов со стороны 499 государств-участников. На тот момент положение в отношении каждого договора выглядело следующим образом 39/:

Таблица 1: Нынешнее положение с просроченными докладами по состоянию на 15 марта 1993 года

| Договор                                                                      | Государства-участники | Государства-участники с просроченными докладами | Общее число просроченных докладов |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)               | 115                   | 64                                              | 83                                |
| Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) | 119                   | 65                                              | 65                                |
| Конвенция против пыток (КПП)                                                 | 71                    | 36                                              | 38                                |
| Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) | 132                   | 112                                             | 342                               |
| Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)     | 118                   | 78                                              | 127                               |
| Конвенция о правах ребенка (КПР)                                             | 126                   | 59                                              | 59                                |
| Конвенция против апартеида (КПА)                                             | 95                    | 85                                              | 295                               |
| ВСЕГО                                                                        | 775                   | 499                                             | 1 009                             |

105. Хотя следует признать, что эти итоговые показатели можно несколько уменьшить, если произвести подсчет с целью дифференциации докладов, которые просрочены всего лишь несколько месяцев, и докладов, которые просрочены с грубым нарушением сроков, это все же не уменьшит в значительной степени масштабы проблемы, которая существует в настоящее время. Кроме того, число государств-участников, первоначальные доклады которых являются просроченными (а в некоторых случаях это составляет 17 лет), является чрезвычайно высоким. Если не считать Конвенцию против апартеида и Конвенцию о правах ребенка (поскольку они относительно недавно вступили в силу), общее число первоначальных докладов, которые должны быть представлены в соответствии с



оставшиеся пятью договорами, составляет 108 документов. Хотя основные последствия непредставления докладов потенциально являются весьма серьезными (см. обсуждение ниже), процедурные последствия также играют весьма значительную роль.

106. Действительно, в этом плане один из наиболее проблематичных аспектов нынешнего положения заключается в том, что в настоящее время договорные органы в значительной степени рассчитывают на продолжающиеся нарушения сроков представления докладов со стороны значительного числа государств-участников, для того чтобы быть в состоянии выполнить свои обязательства в рамках того сессионного времени, которое имеется в их распоряжении в настоящее время. В соответствии с данными о количестве времени, которое потребуется различным договорным органам для обзора всех соответствующих докладов, если они были бы представлены, основанными на статистике за 1992 год и на числе ежегодных совещаний, которые запланированы в настоящее время, потребовалось бы дополнительно 32 года 40/.

Таблица 2: Продолжительность времени, необходимого для обзора, всех просроченных к настоящему времени докладов, если они были бы представлены:

|        | Число необходимых совещаний* | Среднее число совещаний в год | Среднее число совещаний в год, посвященное рассмотрению докладов | Количество необходимых лет** |
|--------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| КЛРД   | 189                          | 48 (6 недель)                 | 33                                                               | 6                            |
| КЛДЖ   | 110                          | 19 (2 недели)                 | 12                                                               | 9                            |
| КПП*** | 22                           | 31 (4 недели)                 | 19                                                               | 1                            |
| ПГПП   | 241                          | 82 (9 недель)                 | 42                                                               | 6                            |
| ПЭСКИ  | 156                          | 26 (3 недели)                 | 15                                                               | 10                           |

\* Этот показатель был рассчитан на основе использования различных средних данных о времени, затраченном при рассмотрении каждого вида докладов (первоначального, второго периодического, третьего периодического и т.д.) и установления числа просроченных докладов в каждой категории (первоначальные, вторые, третьи и т.д.).

\*\* Эта цифра, как правило, округлялась до ближайшего года.

\*\*\* В отношении КПП этот показатель изменится значительным образом при представлении ежегодных периодических докладов за 1993 год, поскольку у довольно значительного числа государств первые дополнительные доклады стали просроченными в июне 1992 года (после того, как был подготовлен ежегодный доклад за 1992 год); многие из этих докладов не были представлены к марту 1993 года.

107. В следующем разделе исследования рассматриваются некоторые из конкретных проблем, с которыми сталкиваются договорные органы в настоящее время. Их следует рассматривать в свете двух соображений предостерегающего характера. Первое из них заключается в том, что система представления докладов при всех ее недостатках или слабых местах развивалась весьма быстрыми темпами за период

116. Вопрос не в том, что помощь должна быть в каком-либо отношении обязательной. Она, конечно, не должна быть таковой, поскольку решение о выполнении вытекающих из договора международных правовых обязательств по представлению докладов по-прежнему является суверенным делом соответствующего правительства. Однако придание такой помощи рутинного характера в значительной степени соответствовало бы подходам, уже принятым в других контекстах. Так, например, в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата особо предусматривается, что одной из функций соответствующего секретариата является "предоставление помощи сторонам, особенно из развивающихся стран, на основании запроса, при сборе и передаче информации, необходимой в соответствии с положениями Конвенции" 41/.

117. Один из подходов в таком случае мог бы состоять в том, чтобы назначить одного или нескольких экспертов, единственной обязанностью которых было бы оказание помощи государствам в выполнении ими обязательств по представлению докладов. Такой эксперт должен обладать необходимыми знаниями, создать доверительные отношения с правительствами, уметь быть доступным и доброжелательным и уметь устанавливать прямые контакты с соответствующими правительствами по просьбе договорных органов.

118. В-третьих, исходя из предыдущего предложения, соответствующая часть программы Организации Объединенных Наций по предоставлению консультативных услуг должна быть радикальным образом пересмотрена, с тем чтобы отвечать потребностям договорной системы. Этот вопрос будет рассмотрен более подробно ниже.

- b) С "иммунитетом" в плане проверки, которым в настоящее время пользуются не представившие доклады государства, должно быть покончено путем назначения рассмотрения положения в этих государствах, даже при отсутствии доклада

119. Такой подход был уже одобрен четвертым совещанием председателей договорных органов, которые рекомендовали, "чтобы в качестве последнего средства и в необходимых пределах каждый из договорных органов следовал практике... назначения рассмотрения ситуации в государствах-участниках, постоянно не представляющих своих докладов или представляющих их с большим опозданием (A/47/628). Один из договорных органов (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам) уже взял на вооружение этот подход, и его действия были одобрены Комиссией по правам человека (резолюция 1993/14, пункт 4). Другой орган (Комитет по ликвидации расовой дискриминации) предпринял те же шаги в отношении государств, которые, по крайней мере, представили первоначальный доклад. Однако отсутствует какая-либо веская причина, почему данный подход должен ограничиваться такими государствами. Первоначальные доклады могут практически полностью не соответствовать нынешней ситуации, либо потому что они были подготовлены продолжительное время тому назад, либо из-за фундаментальных изменений, которые произошли с момента представления первоначального доклада. В любом случае не следует придавать большое значение в контексте грубого нарушения сроков представления докладов тому обстоятельству, что просроченный доклад является первоначальным или периодическим по своему характеру.

120. Принятые до сих пор процедуры в области разработки данного подхода дают со всей определенностью понять, что рассмотрение ситуации в отсутствие доклада является поистине последним средством. Даже если рассмотрение ситуации назначено, предпочтительным выбором для государства-участника является уведомление Комитета о том, что доклад будет представлен в указанный

111. Но, возможно, наиболее высокая цена связана с самой системой. Договорный режим должен неизбежно потерять часть ценного доверия к себе, если государство громогласно заявляет о своем принятии значительного круга обязательств, а затем проявляет пренебрежение к комитету. Принятие такого положения приводит также к образованию системы двойных стандартов, в соответствии с которой некоторые государства-участники регулярно предоставляют договорным органам возможность для мониторинга и проверки, в то время как другие не подвергают себя какой-либо проверке, даже если состояние дел у них значительно менее удовлетворительное. В связи с этой озабоченностью четвертое совещание председателей договорных органов вынуждено было отметить, "что непредставление докладов или большие просрочки в их представлении не должны приводить к тому, чтобы такое государство-участник оказывалось вне контроля, в то время как другие государства, представившие свои доклады, охватываются тщательным наблюдением" (A/47/628, пункт 71). Действительно, неспособность договорных органов настоять на выполнении ими своих обязанностей в области наблюдения может лишь поощрить другие государства-участники откладывать выполнение своих обязательств в отношении представления докладов или полностью их игнорировать.

112. Вместо того чтобы выявлять соответствующие побудительные мотивы и сдерживающие факторы для рассмотрения данного вопроса, договорные органы уже довольно долго довольствуются тем, что занимаются поиском более эффективных путей увещевания государств с целью предоставления ими докладов. В некоторых случаях эти призывы оказались эффективными, но в целом им не удалось предотвратить такое положение, при котором свыше тысячи отдельных докладов являются просроченными. Поэтому представляется настоятельно необходимым, чтобы договорные органы, а также политические органы рассматривали этот вопрос с настойчивостью и воображением.

113. Существует четыре этапа, которые следует рассмотреть, с тем чтобы проанализировать данную проблему:

- а) Предоставление консультативных услуг государствам-участникам, доклады которых просрочены на период более двух лет

114. Это предложение имеет несколько аспектов. Во-первых, представляется важным не выпускать из виду возможность того, что непредставление докладов (как и нератификация) обусловлены иногда в значительной степени прозаическими бюрократическими причинами. Отсутствие опыта на национальном уровне, неспособность соответствующих функционеров или политиков понять, что по-настоящему требуется, подход, основанный на том, что задача является слишком крупной, для того чтобы небольшое министерство могло ее выполнить, и т.д., могут все вместе помочь объяснить причину непредставления доклада.

115. Во-вторых, не следует считать, что формальное предложение о предоставлении консультативных услуг для этой цели вызовет позитивный ответ, даже от государства-участника, у которого относительно мелкие проблемы и в значительной степени благожелательное отношение к системе. Система консультативных услуг при подготовке просроченных докладов должна, таким образом, носить более рутинный характер и в меньшей степени зависеть от инициативы соответствующей страны. Причины для этого являются следующими:  
i) бюрократическая инерция, являющаяся причиной непредставления доклада, весьма вероятно, в равной степени распространится и на запрос о помощи; и  
ii) такие запросы, зачастую безосновательно, по-прежнему считаются еще одним признанием в своего рода некомпетентности.

предоставлении информации в связи с утверждениями об имеющихся в них место событиях или ситуациях, которые не всегда можно выполнить с должной тщательностью или в пределах указанных в них сроков".

124. При рассмотрении этого вопроса следует не упускать из виду несколько предложений общего характера. Прежде всего, это - проблемы распространения, которые ни в коей мере не ограничиваются областью прав человека 43/. По мере того, как неуклонными темпами растет международная взаимозависимость и как становится все более ясным во все возрастающем числе областей деятельности, что международное сотрудничество является необходимым, возрастают также требования, предъявляемые к государствам-участникам. Во-вторых, необходимость механизмов различного рода по представлению докладов не должна отодвигать на второй план потребность в постоянном рассмотрении возможности систематизации и координации требований, предъявляемых государству-участнику. В-третьих, в данном контексте представляется целесообразным сделать предположение о том, что существует предел, при достижении которого дополнительные требования становятся непродуктивными, особенно в том случае, если статус и значение соответствующих запросов остаются недифференцированными. И наконец, можно также предположить, что новые и быстро развивающиеся информационные системы могут предложить значительные возможности, которые до сих пор не были изучены.

125. Хотя тематика настоящего исследования является ограниченной по своему охвату, вопрос обязательств по представлению докладов в рамках договорного режима не может быть продуктивно рассмотрен в полной изоляции от тесно связанного с ними вопроса, влияющего на всю систему прав человека. В этих целях представляется существенно важным провести различие между разными составными частями проблемы перед тем, как начать поиск отдельных решений, которые могли бы удовлетворить двойным критериям: i) доведения до минимума бремени, возлагаемого на государство, и ii) максимального повышения эффективности мер по обеспечению соблюдения прав человека.

126. Проблема направления запросов для докладов по правам человека является многогранной. С точки зрения конкретного государства-участника запросы могут поступать из любого или из всех следующих источников: а) договорных органов Организации Объединенных Наций; б) органов Организации Объединенных Наций, разрабатывающих вопросы политики, и в первую очередь от Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств и их соответствующих вспомогательных органов; в) специализированных учреждений, и в частности МОТ и ЮНЕСКО; г) региональных договорных органов по правам человека; и е) региональных органов по разработке политики по правам человека. Можно также привести целый ряд других примеров источников запросов информации с менее закрепленной институциональной структурой.

127. Для целей настоящего анализа можно выделить пять различных категорий запросов в отношении информации. К ним относятся: а) запросы, основанные на договорных обязательствах 44/; б) запросы, основанные на специальных процедурах, установленных органами, основанными в соответствии с Уставом; в) запросы, относящиеся к осуществлению недоговорных норм; г) запросы, относящиеся к исследованиям и обзорам; и е) запросы, поступающие из источников вне системы Организации Объединенных Наций. Проблемы дублирования и накладок могут возникать как внутри этих категорий, так и между ними. Хотя было бы целесообразным в контексте исследования данной проблемы в целом рассмотреть подробно каждую из категорий, охват настоящего исследования должен ограничиваться главным образом рассмотрением категории а) при одновременном высказывании также нескольких соответствующих замечаний в отношении категорий б)-е) в тех аспектах, в которых они касаются договорного режима.

(и короткий) период времени, и чтобы этот доклад составил основу для диалога установленного образца между Комитетом и представителями государства-участника. Даже если рассмотрение все же происходит в отсутствие доклада, следует доводить до сведения соответствующего государства-участника, что его представители охотно приглашаются участвовать в этой процедуре. В этих обстоятельствах Комитет должен предпринять особые усилия, для того чтобы обеспечить получение адекватной информации о ситуации из всех соответствующих источников. Вследствие этой потребности поддерживать целостность системы представления докладов и уровень доверия к ней, всем договорным органам следует рассмотреть как можно скорее возможность принятия такого подхода.

- с) Государства-участники, доклады которых являются просроченными продолжительные периоды времени, должны быть перечислены поименно в резолюциях, принимаемых органами, созданными в соответствии с Уставом

121. До сих пор различные соответствующие органы избегали устанавливать определенные уровни "терпимости" в отношении просроченных докладов из опасения, что принятие любых таких уровней лишь будет поощрять дальнейшие задержки. Однако в том экстремальном виде, в котором данный подход существует сейчас, он является непродуктивным. Хотя к любой задержке следует относиться отрицательно, договорные органы должны рассмотреть возможность внесения на рассмотрение для принятия соответствующим органом, созданным в соответствии с Уставом, перечень тех государств-участников, доклады которых являются просроченными уже более двух лет. Как только сроки задержки представления доклада превышают три года, договорной орган должен автоматически принять решение о проведении рассмотрения и назначить соответствующие сроки рассмотрения для данного государства-участника.

- д) Государства-участники должны иметь побудительные мотивы в плане представления докладов благодаря наличию дополнительной технической помощи

122. Этот вопрос рассматривается ниже в связи с программой предоставления консультативных услуг. Для целей настоящего доклада, однако, следует подчеркнуть, что такая помощь должна носить дополнительный характер по отношению к той помощи, которая оказывается в настоящее время для того, чтобы она стала действительным побудительным мотивом. В нынешней ситуации полностью наблюдается отсутствие этого элемента "комплементарности".

#### D. Бремя сосуществования различных систем представления докладов

123. За последние годы все чаще повторялась мысль о том, что одна из наиболее крупных проблем, с которой сталкиваются государства-участники, заключается в совокупном воздействии требований, которые предъявляются к ним в отношении представления докладов по вопросам прав человека. Так, например, в одном из докладов, представленном Всемирной конференции по правам человека, содержался призыв провести реформу того, "что в настоящее время является обременительными и бесконечно повторяющимися обязанностями по представлению докладов" 42/. Аналогичным образом в шестом пункте преамбулы резолюции, принятой Комиссией по правам человека на ее сорок девятой сессии (резолюция 1993/58, принятая 33 голосами против 16 при трех воздержавшихся), отмечается, что "в связи с существенным увеличением в последние годы числа механизмов, созданных в этой сфере, многие страны, в частности развивающиеся, должны готовить многочисленные периодические доклады и отвечать на самые разные просьбы о

132. Информация, запрашиваемая в связи с этими и различными другими инициативами в отношении представления докладов, неизбежно будет дублировать, хотя и в различной степени, информацию, которую требуется представить договорным органам. Поэтому, по крайней мере, в принципе существует значительная область, где можно будет попытаться избежать возникающего в результате дублирования. Усилия в этом плане потребуют, по крайней мере, осуществления двух изменений в существующих процедурах. Первое изменение заключалось бы в том, чтобы разрешить государствам, которые отчитались по конкретному вопросу перед договорным органом, ссылаться лишь на отдельные пункты при направлении ответа на основании специального запроса. Второе изменение должно состоять в том, чтобы добиться усовершенствования процедур представления докладов по соответствующим договорам, с тем чтобы обеспечить адекватное рассмотрение вызывающих озабоченность вопросов в рамках специальной процедуры.

d) Запросы, связанные с исследованиями и обзорами

133. Существует область, в которой за последние годы наблюдался особый рост числа запросов государствам для получения информации. Как и в случае с категорией с), существует значительная область применения информации, уже представленной в докладах договорным органам. Такой подход, однако, должен также базироваться на изменениях, упомянутых в предыдущем пункте.

134. Еще одна инициатива, которая могла бы способствовать резкому уменьшению бремени, связанному с этими запросами, заключается в наделении секретариата функциями запрашивать информацию, которая уже имеется у государственных структур, перед тем, как делать формальный запрос в вербальной ноте всем правительствам. Этот альтернативный подход можно было без труда принять при условии, если секретариат в состоянии создать центр материалов и документации, отсутствие которого ощущается уже длительное время. Так, например, исследование по конкретному вопросу могло бы базироваться на законодательных текстах и аналитических работах, уже имеющихся в Центре по правам человека, а также на конкретных и тщательно сформулированных запросах в отношении информации, направляемых в случае необходимости, а не способствовать разжиганию "бумажной войны", которая в настоящее время характеризует процесс подготовки большинства документов, запрашиваемых у секретариата созданными в соответствии с Уставом органами.

e) Запросы, поступающие из источников вне системы Организации Объединенных Наций

135. Хотя определение подхода, принятого в соответствующих региональных и других организациях, безусловно, не входит в компетенцию органов Организации Объединенных Наций, можно было бы предпринять более активные усилия по координации соответствующей деятельности и обмену информацией, а не запрашивать эту информацию дважды. Это связано с более широким вопросом взаимоотношений с региональными организациями, который будет рассмотрен ниже.

a) Запросы, основанные на договорных обязательствах

136. В первом варианте настоящего исследования (A/44/668, приложение) было отмечено, что увеличение срока периодичности представления докладов в соответствии с различными договорными документами помогло бы уменьшить бремя нагрузки. Соответствующие меры в этом отношении были уже приняты практически всеми договорными органами. В результате представление докладов в соответствии с двумя Пактами требуется сейчас через каждые пять лет и в соответствии с другими четырьмя конвенциями - каждые четыре года.

a) Запросы, основанные на договорных обязательствах

128. Эта категория рассматривается ниже.

b) Запросы, основанные на специальных процедурах, установленных органами, созданными в соответствии с Уставом

129. Хотя может показаться логичным для наблюдателя, который не полностью осведомлен о правовых и иных деталях системы в целом, поставить знак равенства между запросами в отношении докладов от договорных органов и запросами, поступающими от Специальных докладчиков, тематических докладчиков, рабочих групп и других таких процедурных механизмов, представляется важным не упускать из виду фундаментальные различия между этими двумя категориями запросов. Эти различия возникают на целом ряде уровней. С точки зрения их правовой основы обязательства представлять доклады в соответствии с данным договором вытекают из соответствующих положений этого договора. Поэтому в компетенцию Комиссии по правам человека или любого другого политического органа не входит рассмотрение каких-либо "мер", которые могли бы сократить объем этих обязательств при условии, например, что государства будут более тесно сотрудничать при наличии специальных процедур. С точки зрения характера запрашиваемой информации договорные обязательства по представлению докладов являются, по определению, всеобъемлющими, и их периодичность более или менее установлена. В плане срочности договорные органы стремятся получить информацию срочного характера лишь в весьма исключительных случаях и, таким образом, не намереваются ни в коей мере выполнять ту же функцию в отношении якобы имевших место нарушений, как в случае со специальными процедурами. И наконец, договорные органы охватывают лишь ограниченное число государств, в то время как специальные процедуры, в силу положений Устава Организации Объединенных Наций, являются универсальными по охвату.

c) Запросы, касающиеся осуществления недоговорных норм

130. Некоторые недоговорные процедуры являются фактически весьма формальными. Наилучшим примером, возможно, являются процедуры в отношении эффективного осуществления Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Экономическим и Социальным Советом в своей резолюции 1984/47 и одобренных Генеральной Ассамблеей в резолюции 39/118 от 14 декабря 1984 года. В соответствии с этими процедурами правительствам, в частности, предлагается отвечать на периодические запросы Генерального секретаря о ходе осуществления Правил и имеющихся трудностях.

131. Кроме того, продолжают высказываться в различных контекстах новые предложения в отношении подобных процедур, касающихся не имеющих обязательной силы норм. Достаточно привести лишь несколько таких примеров. В отношении Конвенции о рабстве Комиссия по правам человека (в пункте 7 резолюции 1993/27) недавно призвала Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств "разрабатывать рекомендации в отношении путей и средств создания эффективного механизма [их] осуществления". Аналогичным образом при создании тематической рабочей группы о праве на развитие с целью осуществления Декларации права на развитие Комиссия отметила, что ее работа будет основываться на информации, "предоставляемой государствами-членами и другими соответствующими источниками". И наконец, при разработке декларации прав коренного населения необходимость в эффективном механизме осуществления неоднократно подчеркивалась в ходе заседаний Рабочей группы по коренному населению.

непосредственно относящимся к данному договору, одобрена в настоящее время всеми договорными органами. Ряд государств уже сейчас представляет такой доклад, хотя подавляющая часть государств пока не делает этого 46/. Хотя можно ожидать, что введение таких документов сэкономит время для представляющего доклады государства и обеспечит каждый комитет достаточно всесторонним справочным материалом общего характера в отношении государства-участника, это не способствует, однако, в значительной степени решению крупной проблемы дублирования.

## 2. Возможности более широкой координации

142. Характер и масштабы этой более широкой проблемы лучше всего проиллюстрировать на двух примерах. Много различных видов прав могут быть использованы для этой цели, но, вероятно, наилучшим примером в этом отношении является право на свободу ассоциации. Это право признается в шести из семи договоров, рассматриваемых в настоящем исследовании. Оно также содержится в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Кроме того, две основные конвенции МОТ, касающиеся этого же права, были ратифицированы (по состоянию на 1 января 1992 года) 98 государствами (в случае Конвенции № 87 от 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию) и 113 государствами (в случае Конвенции № 98 от 1949 года о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров) 47/. Таким образом, любое государство, которое является участником всех или большей части этих договоров, обязано представлять периодические доклады в соответствии с каждым из них, подробно описывая ситуацию в отношении, в частности, права на свободу ассоциации.

143. Принцип недискриминации рассматривается даже в большем числе договоров и приводит к возникновению даже еще более сложных вопросов, связанных с дублированием компетенций различных договорных органов. Некоторые данные об общих масштабах дублирования между шестью договорными органами Организации Объединенных Наций приводятся в анализе, проведенном Генеральным секретарем (E/C.12/1989/3) в ответ на просьбу Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, поддержанную Экономическим и Социальным Советом в своей резолюции 1988/4 в отношении подготовки доклада, "в котором были бы ясно показаны масштабы и характер любого совпадения вопросов, рассматриваемых в основных договорах по правам человека, в целях сокращения, по мере возможности, дублирования рассматриваемых в различных контролирующих органах вопросов, касающихся отдельных государств-участников".

## 3. Создание системы перекрестных указателей

144. Однако решение проблемы совпадения компетенций является значительно более трудной задачей, чем определение масштабов этой проблемы. Главная трудность заключается в том, что с формальной точки зрения каждый договор создает отдельный правовой режим со своими четко выраженными обязательствами, своими специфическими нормативными формулировками, со своим составом государств-участников и со своим собственным контрольным органом. Так, например, в ответ на предложение о том, что не следует обязательно представлять информацию в Комитет по правам человека по вопросам, по которым будет подготовлен доклад в другой договорный орган, один из членов Комитета недавно отмечал:



немногим более 20 лет. Во многих отношениях такое быстрое развитие могло бы быть невозможным, если с самого начала эта система была бы более тщательно спланирована. В целом, система в некоторых отношениях превзошла те ожидания, которые на нее можно было бы реально возлагать с самого начала. Таким образом, хотя в настоящее время, возможно, требуются масштабные реформы, это не обязательно означает, что принципы, лежащие в основе этой системы, потеряли свою силу.

108. Второе соображение заключается в том, что наблюдается тенденция поддерживать существование позитивного соотношения между эффективностью и действенностью систем представления докладов и степенью, с которой государства-участники серьезно относятся к своим обязательствам по представлению докладов. Наиболее важное последствие этого предложения заключается в том, что сами договорные органы могут играть важную роль в решении некоторых существующих проблем и что один из оптимальных путей их решения заключается в том, чтобы продемонстрировать, что результаты, достигнутые в ходе процесса, оправдывают усилия, затраченные государствами-участниками в плане полного выполнения своих обязательств. Если посмотреть на этот вопрос с другого угла, то можно также предположить, что любые меры, направленные на повышение эффективности системы путем снижения уровня ее требовательности, могут вполне оказаться непродуктивными.

#### С. Ответные меры в случае непредставления докладов

109. Последствия непредставления докладов и направления в значительной степени просроченных докладов являются весьма значительными. Непредставление первоначального доклада вызывает особую озабоченность, поскольку это является первоочередным свидетельством того, что соответствующее государство не смогло осуществить первоначальный комплексный обзор законодательства, политики и практики, что должно было дать им возможность выявить круг мер, необходимых для приведения положения в соответствие с договором. Как было отмечено выше, в настоящее время насчитывается 108 таких просроченных первоначальных докладов, большая часть которых далеко вышла за те рамки, когда их можно считать просто просроченными документами. Неспособность подготовить последующие периодические доклады также является весьма настораживающей, поскольку такая неспособность может вполне отражать тот факт, что серьезные проблемы действительно существуют и что правительство пытается избежать диалога с соответствующим договорным органом.

110. Все соответствующие стороны страдают в случае непредставления докладов. Для договорного органа цена является относительно невысокой, хотя в долгосрочном плане доверие к нему неизбежно уменьшается. В краткосрочном плане он может вполне получить несколько искаженную картину положения в мире. Для самого государства-участника цена непредставления доклада значительно выше. Правительственные должностные лица могут обоснованно прийти к заключению о том, что ратификация договора по правам человека или присоединение к нему является актом, который приносит после соответствующей славы значительное количество забот и который в других отношениях имеет незначительные последствия. Представляется маловероятным, что к нормам, содержащимся в договоре, будут относиться со всей серьезностью в контексте внутреннего права и разработки политики, если обязательства представлять доклады договорному органу, которые во многих отношениях являются одними из наименее обременительных последствий присоединения к договору, игнорируются. И наконец, усиливаются опасения со стороны неправительственных организаций и других заинтересованных групп в отношении того, что договорная система является беззубой и даже бесполезной.

непосредственно относящимся к данному договору, одобрена в настоящее время всеми договорными органами. Ряд государств уже сейчас представляет такой доклад, хотя подавляющая часть государств пока не делает этого 46/. Хотя можно ожидать, что введение таких документов сэкономит время для представляющего доклад государства и обеспечит каждый комитет достаточно всесторонним справочным материалом общего характера в отношении государства-участника, это не способствует, однако, в значительной степени решению крупной проблемы дублирования.

## 2. Возможности более широкой координации

142. Характер и масштабы этой более широкой проблемы лучше всего проиллюстрировать на двух примерах. Много различных видов прав могут быть использованы для этой цели, но, вероятно, наилучшим примером в этом отношении является право на свободу ассоциации. Это право признается в шести из семи договоров, рассматриваемых в настоящем исследовании. Оно также содержится в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Кроме того, две основные конвенции МОТ, касающиеся этого же права, были ратифицированы (по состоянию на 1 января 1992 года) 98 государствами (в случае Конвенции № 87 от 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию) и 113 государствами (в случае Конвенции № 98 от 1949 года о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров) 47/. Таким образом, любое государство, которое является участником всех или большей части этих договоров, обязано представлять периодические доклады в соответствии с каждым из них, подробно описывая ситуацию в отношении, в частности, права на свободу ассоциации.

143. Принцип недискриминации рассматривается даже в большем числе договоров и приводит к возникновению даже еще более сложных вопросов, связанных с дублированием компетенций различных договорных органов. Некоторые данные об общих масштабах дублирования между шестью договорными органами Организации Объединенных Наций приводятся в анализе, проведенном Генеральным секретарем (E/C.12/1989/3) в ответ на просьбу Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, поддержанную Экономическим и Социальным Советом в своей резолюции 1988/4 в отношении подготовки доклада, "в котором были бы ясно показаны масштабы и характер любого совпадения вопросов, рассматриваемых в основных договорах по правам человека, в целях сокращения, по мере возможности, дублирования рассматриваемых в различных контролирующих органах вопросов, касающихся отдельных государств-участников".

## 3. Создание системы перекрестных указателей

144. Однако решение проблемы совпадения компетенций является значительно более трудной задачей, чем определение масштабов этой проблемы. Главная трудность заключается в том, что с формальной точки зрения каждый договор создает отдельный правовой режим со своими четко выраженными обязательствами, своими специфическими нормативными формулировками, со своим составом государств-участников и со своим собственным контрольным органом. Так, например, в ответ на предложение о том, что не следует обязательно представлять информацию в Комитет по правам человека по вопросам, по которым будет подготовлен доклад в другой договорный орган, один из членов Комитета недавно отмечал:

"Как можно считать это правильным, с правовой или какой-либо другой точки зрения, когда государства берут на себя обязательство направлять информацию и представлять ее на рассмотрение в соответствии с Договором А, но заявлять, что это является частично необязательным ввиду новых, вступивших в силу договоренностей с некоторыми другими государствами в соответствии с Договором В? Даже если положения о мониторинге и соблюдении в последнем договоре являлись в равной степени эффективными (чего, как правило, не наблюдается), то предложение все же является неприемлемым. Государство получит довольно жесткий ответ со стороны Комитета по правам человека на это предложение в отношении того, каким образом следует осуществлять процедуру представления докладов в будущем: целостность Пакта, в соответствии с которым осуществляются процедуры, будет, по-видимому, поставлена под угрозу" 48/.

145. Однако этот ответ будет, по-видимому, основываться на неправильном понимании этих предложений, которые были сделаны и которые, как представляется, фактически предлагают оптимальное среднесрочное решение для данной проблемы. Предложение состоит не в том, что государства-участники должны быть освобождены от выполнения своих обязательств по представлению докладов в соответствии с одним из договоров, поскольку они уже представили доклад в соответствии с другим договором. Речь идет о том, что в тех случаях, когда государство уже представило информацию в докладе одному договорному органу, оно считает, что эту информацию следует также принять во внимание другим договорным органам; аналогичную информацию не следует представлять и воспроизводить дважды (или даже несколько раз). Вместо этого достаточно сделать ссылку на другой доклад. Такая процедура ни в коей мере не ставит под сомнение или подрывает авторитет договорного органа в плане запроса им любой дополнительной информации, в которой он нуждается, и рассмотрение информации одним договорным органом ни в коей мере не ставит под сомнение подход, который может принять другой договорный орган в отношении той же самой информации. Таким образом, эта процедура является полностью совместимой с сохранением автономности каждого договорного органа 49/.

146. Возможность применения сопоставимой процедуры перекрестных ссылок даже специально предусмотрена в пункте 3 статьи 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (см. резолюцию 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение), в которой отмечается, что:

"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".

147. Целесообразность перехода на более согласованную систему перекрестных ссылок может быть продемонстрирована в случае с правами ребенка. С момента ее вступления в силу в 1990 году Конвенция по правам ребенка, по состоянию на 1 января 1993 года, была ратифицирована 128 государствами. Из этого числа государства, которые также являются участниками двух Пактов, будут, как ожидается, представлять доклады трем различным договорным органам по весьма аналогичным вопросам. Действительно, в Замечании общего характера № 17 (35) Комитета по правам человека в отношении статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах поднимаются многие из тех вопросов, которые конкретно рассматриваются в Конвенции. При этих обстоятельствах представляется нецелесообразным сначала просить государство представить весьма подробный доклад Комитету по правам ребенка, а затем требовать от него

представления в значительной степени той же информации в другом докладе Комитету по правам человека. Кроме того, аналогичная информация может быть также запрошена Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в соответствии со статьей 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

148. В усилиях по определению того, как наилучшим образом подойти к данному потенциальному совпадению компетенций, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам предложил проводить совещания с участием одного или двух представителей от Комитета по правам ребенка, Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам с целью обсуждения того, как наилучшим образом осуществлять наблюдение за совпадающими договорными обязательствами. Одобрив данное предложение, участники четвертого совещания председателей договорных органов отметили, что данное совещание не было проведено в связи с отсутствием ресурсов, и призвали Генеральную Ассамблею рассмотреть вопрос о выделении необходимых ресурсов (A/47/628, пункт 88). Тот факт, что любые усилия такого рода, направленные как на облегчение бремени нагрузки, возлагаемой на государства и на повышение эффективности деятельности соответствующих договорных органов, не могут осуществляться без конкретных финансовых соглашений, заключенных на высшем уровне (что в этом случае уже заняло около трех лет), со всей очевидностью свидетельствует о наличии недостатков в системе, которые следовало бы устранить.

149. По крайней мере в некоторых отношениях, процедуры, которым в настоящий момент необходимо следовать для осуществления инициатив, направленных на повышение эффективности функционирования всей договорной системы, являются не только громоздкими и занимающими много времени, но эти процедуры могут даже действовать в качестве сдерживающего фактора. Существует необходимость поиска путей повышения гибкости системы как в финансовом, так и в организационном плане. Возможно, что решение проводить на регулярной основе совещания председателей договорных органов раз в два года и обеспечивать его финансирование из регулярного бюджета (резолюция 47/111 Генеральной Ассамблеи, пункт 10) позволит этому форуму выполнять такие координационные функции в будущем. Но для того, чтобы это произошло, каждому договорному органу следует уделять в будущем более пристальное внимание изучению тех конкретных вопросов, которые, по его желанию, должны были быть рассмотрены Совещанием.

150. Этот же самый вопрос дублирования также возникает в связи с некоторыми договорами по правам человека, заключенными под эгидой МОТ. Наглядным примером является общая рекомендация № 13 (восьмая сессия 1989 года), принятая Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в пункте 1 которой рекомендуется:

"Для того чтобы полностью осуществить положения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, те государства-участники, которые до сих пор не ратифицировали Конвенцию МОТ № 100, должны быть призваны сделать это" 50/.

151. Поощряя таким образом ратификацию Конвенции МОТ № 100 (которая касается равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности), от Комитета можно было бы реально ожидать рассмотрения им вопроса о разрешении государствам-участникам, которые ратифицировали обе Конвенции, ссылаться на информацию, уже представленную МОТ, в тех частях их докладов Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин, которые касаются равного

вознаграждения за труд равной ценности. Такой подход уже был принят Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в связи с Конвенциями МОТ, которые имеют прямое отношение к правам, рассматриваемым в статьях 6-9 Пакта (касающихся прав на труд, справедливые и благоприятные условия труда, социальное обеспечение, а также профсоюзных прав). Так, в руководящих принципах в отношении представления докладов, принятых Комитетом в отношении статьи 6 Пакта, например, отмечается:

"Если ваше государство является участником любой из следующих Конвенций [МОТ]: ... и уже представляло доклады в отношении положений статьи 6 соответствующему(им) контролирующему(им) комитету(ам), вы можете сослаться на соответствующие части этих докладов, а не повторять информацию в данном докладе. Тем не менее вопросы, возникающие в связи с настоящим Пактом и не охваченные в полной мере этими докладами, должны быть освещены в настоящем докладе" 51/.

152. Трудная часть этого предложения в отношении поощрения использования перекрестных ссылок заключается в том, как наилучшим образом содействовать его практическому осуществлению. Соответствующие усилия могут быть предприняты на трех различных уровнях. Наиболее важным уровнем, вероятно, является уровень самих государств-участников. Каждому государству следует, на основе документов, которые оно ратифицировало или предполагает ратифицировать в ближайшем будущем, стремиться выявлять те случаи, в которых перекрестные ссылки могут использоваться эффективным и соответствующим образом, и с учетом этого составлять свои доклады 52/. Хотя некоторые государства уже начали поступать таким образом, это неизбежно станет весьма трудным делом для тех государств, которые имеют весьма ограниченные ресурсы, предназначенные для представления докладов. Поэтому данная проблема может стать областью, в которой консультативные услуги, предоставляемые Центром по правам человека, могли бы оказаться особо полезными. В широком смысле принцип "конкретно преобладает над общим" (A/C.3/43/5, приложение, стр. 12) является соответствующим упрощенным правилом, применяемым в целях координации усилий по сокращению степени дублирования. Тем не менее следует позаботиться о том, чтобы избежать предоставления этому упрощенному правилу статуса твердого и неукоснительного правила. Кроме того, как отмечалось выше, использование перекрестных ссылок не следует истолковывать как устранение необходимости (т.е. обязательства) представлять отчеты какому-либо отдельному органу, а лишь просто как обеспечение менее обременительных путей выполнения этого обязательства.

153. Другой инициативой, которая могла бы быть рассмотрена на национальном уровне, является принятие предложения, сделанного вторым совещанием председателей договорных органов в отношении учреждения специального административного подразделения на национальном уровне, ответственного за подготовку этим государством докладов всем договорным органам. Такая централизация основной функции по представлению докладов могла бы в максимально возможной степени усилить координацию, чем это имеет место в том случае, когда несколько различных подразделений представляют доклады в несогласованной манере. Был также принят сопоставительный подход в отношении вопросов окружающей среды и развития в связи с Повесткой дня на XXI век, где предусматривается:

"Правительства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о создании национальной координированной структуры, отвечающей за последующую деятельность в связи с Повесткой дня на XXI век. В рамках этой структуры, которая могла бы использовать услуги экспертов неправительственных организаций, в Организацию Объединенных Наций могли бы представляться доклады и другая соответствующая информация" (A/CONF.151/26 (том III), глава 38, пункт 40).

154. Второй уровень, на котором могут быть предприняты действия, является уровнем договорных органов. Каждому Комитету могло бы быть предложено наметить некоторые ориентиры для государств-участников в отношении соответствующих примеров перекрестных ссылок, которые могли бы быть приняты во внимание. В этом отношении возможная компьютеризация работы договорных органов могла бы, со всей очевидностью, в значительной степени облегчить любые усилия в этом направлении. Следует признать, однако, что это потребует определенной степени координации и согласования, в отношении которых различным договорным органам еще предстоит показать свои возможности. И вновь исключительно важную роль в этом отношении играет совешание председателей договорных органов. Однако представляется маловероятным, чтобы этот форум достиг значительного прогресса в отсутствие перечня четко обозначенных альтернативных вариантов, подготовленных секретариатом.

155. Третий уровень - это уровень специализированных учреждений, и в частности МОТ. В 1969 году Международное бюро труда провело подробный и точный "Сравнительный анализ Международных пактов по правам человека и Конвенций и Рекомендаций Международной организации труда" 53/. Этот анализ мог бы быть весьма полезным в ориентации подхода, принятого каждым договорным органом в отношении использования норм МОТ и информации, представляемой также государствами-участниками. Поэтому следовало бы поощрить усилия Бюро по рассмотрению им возможности подготовки обновленного и расширенного анализа, в котором были бы приняты во внимание все шесть договоров Организации Объединенных Наций, рассматриваемых в настоящем исследовании. Другие соответствующие учреждения могли бы провести аналогичные исследования в отношении той степени, в которой, по их мнению, можно было бы в результате сократить масштабы дублирования при представлении докладов.

Г. Усиление потенциала договорной системы в целом для рассмотрения конкретных тем

156. Проблема, которая поднимает вопросы координации, но которая не была соответствующим образом признана и еще в меньшей степени рассмотрена, касается возможности неофициального разделения важнейших полномочий среди различных договорных органов. Эта проблема возникает в связи с совпадением сфер полномочий различных договорных органов, как это было показано выше в отношении прав ребенка, свободы ассоциации и недискриминации. Отсутствие дискриминации, по всей видимости, по крайней мере частично является причиной того, что некоторые вопросы игнорировались, по крайней мере некоторыми из комитетов, несмотря на четко сформулированные мандаты, которые они имеют в отношении рассмотрения этих вопросов.

157. Наиболее известная и в некоторых отношениях наиболее трудная проблема в этом контексте касается прав женщин. В настоящее время широкое признание получил тот факт, что органы Организации Объединенных Наций по правам человека стремятся отодвинуть на второй план эту фундаментальную проблему, по крайней мере частично, на том основании, что она рассматривается повсеместно (например, такими органами, как Комиссия по положению женщин или Комитет по

ликвидации дискриминации в отношении женщин). В определенной степени такое утверждение является точным, однако многие наблюдатели приведут доводы в пользу того, что для каждого органа по правам человека представляется необходимым и важным стремиться к поощрению прав женщин в рамках своей деятельности и мандата. Согласно этой точке зрения, нет обоснованных аргументов для какого-либо договорного органа, в чей мандат четко входят вопросы ликвидации дискриминации по признаку пола, считать, что эта часть их работы выполняется или даже могла быть выполнена каким-либо другим органом. В соответствии с этим подходом Комиссия по положению женщин, а также различные региональные подготовительные конференции к Всемирной конференции по правам человека выступили с призывом уделять больше внимания проблемам женщин в области прав человека 54/.

158. Касаясь конкретно работы договорных органов, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендовал Всемирной конференции "в полной мере интегрировать специализированную информацию и анализ в процесс осуществления всех документов по правам человека" 55/. Не может возникнуть вопросов в отношении того, что этот подход является правильным. В равной степени нельзя отрицать тот факт, что некоторые из договорных органов уделяют относительно мало своей энергии этим проблемам. Однако это предложение все же поднимает вопрос о том, существует ли неофициальное разделение труда, которое могло бы более эффективным образом обеспечить систематическое и всеобъемлющее рассмотрение вопросов по правам человека в отношении женщин в большей степени, чем это имеет место в настоящее время. В этом вопросе чувствуется скрытый намек на то, что обращение ко всем пяти договорным органам с просьбой сконцентрировать свое внимание на этой проблеме в широкой и неограниченной манере не привело к значительному росту масштабов их деятельности в настоящий момент, в то время как разработка более четких предложений в отношении того, что конкретно должно быть сделано каждым из этих органов, могла бы быть более продуктивной.

159. Один из примеров мог бы помочь проиллюстрировать тот факт, что вряд ли целесообразно применять чисто законодательный подход к этому вопросу, указывая на то, что компетенция каждого комитета является различной и четко определена в соответствующем документе. Вопрос о защите экономических прав женщин непосредственно возникает в контексте как Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, так и Пакта об экономических, социальных и культурных правах и, в меньшей степени, в Конвенции по правам ребенка. Поэтому существуют широкие рамки для рассмотрения данного вопроса в полном объеме в каждом контексте, а также в отношении положений о недискриминации, содержащихся в Пакте о гражданских и политических правах, и в отношении соответствующих положений Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

160. Перед тем как далее продолжить настоящий анализ, представляется важным подчеркнуть тот факт, что, хотя аспекты этой проблемы, связанные с положением женщин, являются весьма важными, они ни в коей мере не являются единственными, которые вызывают настоящую озабоченность. Действительно, некоторые другие вопросы, как представляется, даже еще в большей степени подверглись забвению в соответствии с существующими соглашениями. В этом отношении можно привести примеры в отношении многих вопросов, связанных с дискриминацией. Вопросы бедственного положения пожилых и престарелых лиц не рассматривались систематическим образом ни одним из комитетов, хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам приступил к этому вопросу. Положению с инвалидами также уделяется мало внимания, несмотря на тот факт, что эта проблема возникает в связи с вопросами, касающимися всех соответствующих договорных органов. Это же самое можно сказать в отношении вопросов,

связанных с коренным населением, трудящимися-мигрантами, лицами, инфицированными ВИЧ или больными СПИДом и различными другими такими группами. В дополнение к этим вопросам, частично связанным с проблемой дискриминации, имеется также много вопросов, связанных с основными правами, которые также входят в компетенцию различных договорных органов, что иногда приводит к тому, что эти вопросы остаются вовсе без внимания.

161. По мере того, как созданные в соответствии с Уставом органы во все возрастающей степени начинают осознавать центральную роль договорных органов в общем режиме по правам человека, они стремятся направлять им все больше запросов, с тем чтобы они сконцентрировали свое внимание на конкретных проблемах. Иногда такие запросы направлялись специализированным органам, а иногда этого не происходило. Так, например, на своей сорок девятой сессии Комиссия по правам человека:

- предложила Комитету по правам человека, Комитету по экономическим, социальным и культурным правам и "другим аналогичным органам" уделять внимание соответствующим вопросам, связанным с ВИЧ/СПИДом (резолюция 1993/53, пункт 4);
- предложила "договорным органам по правам человека, прежде всего Комитету по экономическим, социальным и культурным правам и Комитету по правам человека", следить за осуществлением вопросов, связанных с инвалидностью (резолюция 1993/29, пункт 7);
- рекомендовала "Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитету по правам ребенка" уделять особое внимание вопросам, касающимся современных форм рабства (резолюция 1993/27, пункт 14); и
- в отношении детского труда отметила, что "органам Организации Объединенных Наций по правам человека следует продолжать заниматься этим вопросом" (резолюция 1993/79, приложение, пункт 29).

162. Этот перечень мог бы быть продолжен, хотя в этом нет особого смысла. Вопрос заключается в том, что договорным органам в целом во все возрастающей степени предлагается уделять их внимание конкретным вопросам, хотя имеется весьма мало данных для того, чтобы утверждать, что их подход к работе подвергается на сегодняшний момент значительному влиянию таких запросов. Считается, что в значительной степени это - вопрос, в отношении которого требуется значительно более высокая степень координации.

163. Возможно, в признание этого факта, Комиссия по правам человека недавно призвала поощрять более тесное сотрудничество, в частности, между "Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и другими договорными органами" в области "поощрения, защиты и осуществления прав женщин" (резолюция 1993/46, пункт 5) и предложила Генеральному секретарю "провести консультации со всеми органами системы Организации Объединенных Наций по правам человека, включая договорные органы, по вопросу об осуществлении" резолюции (там же, пункт 7). Это, по всей видимости, является возможностью для договорных органов рассмотреть вопрос о том, можно ли выработать между собой определенные методы, позволяющие возложить главную ответственность за рассмотрение данного аспекта данной проблемы на один или другой орган (в тех случаях, когда данное государство-участник является стороной нескольких договоров). Такие меры должны иметь гибкий характер, подвергаться изменениям и отражаться в соответствующих руководящих принципах в отношении представления докладов.



Г. Возможные долгосрочные альтернативные варианты, вызывающие фундаментальные изменения

164. Существует по крайней мере три возможных альтернативных варианта, которые могут быть рассмотрены с целью уменьшения бремени нагрузки в отношении представления докладов на государства, которые являются участниками всех или по крайней мере нескольких договоров, рассматриваемых в настоящем исследовании. Однако следует подчеркнуть в самом начале обсуждения, что оно основано на четырех предпосылках. Первая предпосылка заключается в том, что метод наблюдения за выполнением государствами-участниками своих договорных обязательств на основе представления докладов является существенной частью режима, и этот метод продолжает не только оставаться действенным, но и потенциально весьма эффективным инструментом. Не следует даже и рассматривать вопрос об отказе от использования этого метода. Вторая предпосылка заключается в том, что быстрый неконтролируемый рост масштабов общего договорного режима во всех его аспектах потребует в конечном итоге рассмотрения подходов, которые вызовут более глубокие изменения, чем те, которые были обсуждены в предыдущих разделах настоящего исследования.

165. Третья предпосылка состоит в том, что бремя нагрузки, являющееся причиной рассмотрения этих альтернативных вариантов, является тем бременем, которое несет на себе государство, являющееся участником по крайней мере нескольких договоров. Государства, которые являются участниками одного или двух договоров, как представляется, имеют значительно меньше причин сетовать на наличие чрезмерной нагрузки. Четвертая предпосылка состоит в том, что государства добровольно приняли на себя обязательства по представлению докладов, содержащиеся в каждом договоре; поэтому не следует думать, что в стремлении требовать от них соблюдения этих правовых обязательств есть что-то изначально несправедливое.

а) Сокращение числа договорных органов и, как следствие, числа требуемых докладов

166. На этом фоне первый (и наиболее радикальный) долгосрочный альтернативный вариант заключается в том, чтобы консолидировать договорный режим в плане сокращения числа договорных органов и, как следствие, числа докладов, требуемых от государства, которое является участником нескольких договоров. Такая консолидация могла бы быть ограниченной по своим масштабам, с тем чтобы два или три комитета заменили шесть и количество докладов сократилось до того же самого числа, или эта консолидация могла бы быть всеобъемлющей, с тем чтобы необходимо было представлять лишь один доклад (возможно, так же, как и конкретные дополнительные доклады) одному Комитету. Этот вариант подробно рассматривается в заключительной главе настоящего исследования.

б) Единый "глобальный" доклад

167. Второй вариант в некоторых отношениях связан с первым вариантом. Он касается подготовки единого "глобального" доклада каждым государством, который впоследствии будет представляться каждому из соответствующих договорных органов, которым государство обязано в законодательном порядке представлять доклад. Это предложение было выдвинуто на втором и третьем совещаниях председателей договорных органов, но не было отработано в деталях. Не представляется возможным в рамках настоящего исследования проанализировать все вопросы, поднятые в связи с этим подходом, однако целесообразно обсудить по крайней мере некоторые из основных моментов.

168. На одном уровне можно было бы привести аргументы о том, что подобный подход является несовместимым с положениями каждого из договоров. Однако отсутствует причина, по которой должно наблюдаться такое несоответствие. В самом деле, сегодня представляется возможным, по крайней мере в принципе, для данного государства принять такой подход в одностороннем порядке путем подготовки единого всеобъемлющего доклада и представления его различным договорным органам почти одновременно. При условии, если соблюдаются руководящие принципы в отношении представления докладов, соответствующие каждому договору, и доклад представляется в сроки, приемлемые для каждого комитета, то, по всей видимости, не должно возникнуть каких-либо формальных трудностей. Тем не менее, для того чтобы такой подход был конкретно одобрен различными договорными органами, должны быть веские основания для осуществления значительных усилий по соответствующей координации требований в отношении представления докладов и по синхронизации графиков представления докладов для каждого государства. В конечном счете, в соответствующие договоры можно внести соответствующие поправки, однако, как представляется, это не является ни срочным, ни существенно важным делом.

169. Таким образом, практические аспекты предложения требуют больше внимания, чем правовые аспекты. В этом отношении это предложение имело бы как четко выраженные преимущества, так и четко выраженные недостатки. Государству следует решить, перевешивают ли в значительной степени преимущества недостатки и наоборот. Что касается преимуществ, то глобальный доклад вводит в действие концепцию равенства различных прав в явно выраженном обязательном порядке. Каждому комитету была бы представлена информация, дающая действительно всеобъемлющую картину общей ситуации в государстве-участнике, и это дало бы возможность в более полной мере оценить контекст, в котором находятся отдельные вопросы. Глобальный доклад мог бы также решить окончательным образом вопрос, который в ином случае неизбежно превратился бы в сложную проблему, о том, каким образом различные комитеты могли бы избежать дублирования при рассмотрении вопросов (этот вопрос вновь рассматривается ниже). С точки зрения государства-участника, основным преимуществом была бы необходимость подготовки всего лишь одного доклада каждые пять лет. Хотя подготовка одного такого доклада, со всей очевидностью, потребует значительно больше времени, будет обязательно достигнута большая экономия времени, вызванная тем, что не придется подготавливать серию зачастую дублирующих друг друга докладов в различные периоды времени.

170. У государства было бы также значительно больше побудительных мотивов подготавливать подробное и исчерпывающее исследование о положении в области прав человека, чем это имеет место в настоящее время, когда ни один из шести докладов, которые могли бы быть затребованы в рамках пятилетнего цикла отчетности, не являются, по всей видимости, особенно всеобъемлющими или окончательными. С точки зрения наиболее важного из всех элементов - местного сообщества в соответствующем государстве-участнике - представляется значительно менее трудоемким сосредоточить внимание на одном докладе в отношении положения в области прав человека в данной стране, чем заниматься запутанной серией докладов, каждый из которых имеет различную направленность, представляется различному международному органу в различные периоды времени, основан на в значительной степени различающихся процедурах при его рассмотрении и т.д. Возможности установления подлинно национального диалога являются, по-видимому, значительно более реальными при подготовке одного такого доклада, чем серии докладов. И наконец, подготовка глобального доклада с большей степенью вероятности повлечет за собой участие высокопоставленных политических деятелей и создаст процесс, в связи с которым консультативные услуги станут как более актуальными, так и более необходимыми.

171. Если посмотреть на вопрос с другой стороны, то можно обнаружить несколько существенных недостатков. Во-первых, государство-участник должно будет лишь представлять один доклад раз в пять лет, что с точки зрения прав человека является продолжительным периодом времени. Одним из факторов, сделавшим целесообразным удлинение сроков периодичности представления докладов, явилось предположение о том, что большинство государств будут направлять доклады более чем одному комитету, и таким образом они будут находиться несколько раз под тем или иным контролем международного органа в течение данного пятилетнего периода. Тем не менее это соображение является менее убедительным в свете получающей все большее распространение практики комитетов запрашивать специальные и дополнительные доклады, когда этого требуют обстоятельства, независимо от графика представления регулярных докладов. Таким образом, даже если каждые пять лет будет лишь требоваться один официальный всеобъемлющий доклад, то, по мере необходимости, будут запрашиваться дополнительные, более специализированные доклады.

172. Другой недостаток заключается в том, что глобальный доклад, по всей вероятности, должен быть весьма объемным. И хотя его подготовка будет, таким образом, весьма продолжительной по времени, тем не менее, возможно, будет иметь место значительная экономия времени по сравнению с нынешней системой. С точки зрения отдельного комитета значительно возрастет объем материалов, которые необходимо будет прочесть, однако более широкий контекст, охватываемый докладом, сделает ненужными многие из задаваемых в настоящее время вопросов. Кроме того, каждый комитет на практике будет заниматься главным образом какой-либо отдельной частью доклада, например, вопросами в отношении детей, женщин, пыток и т.д.

173. Соответствующие руководящие принципы представления докладов неизбежно станут весьма объемистыми. Тем не менее один доклад обеспечил бы контекст, в котором вопросы устранения дублирования в отношении руководящих принципов представления докладов могли бы решаться значительно более эффективным образом, чем это когда-нибудь представилось бы возможным в соответствии с нынешней системой. Если будет проявлен значительный интерес к этому варианту со стороны государств, то предлагается сделать запрос в отношении подготовки секретариатом подробного исследования о технической осуществимости данного варианта в качестве пособия для дальнейшего рассмотрения этого вопроса.

с) Замена всеобъемлющих периодических докладов специализированными докладами

174. Одна из возможностей, которая была упомянута, но не исследована в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам, заключается в замене существующего подхода, в соответствии с которым государство-участник должно представить периодический доклад, охватывающий целую гамму вопросов, рассматриваемых в соответствующем договоре, на основе требований доклада, в котором анализируется лишь ограниченный круг специализированных вопросов, выявленных заранее соответствующим комитетом.

175. Существует два основных соображения для рассмотрения данного варианта. Первое соображение непосредственно заключается в размерах бремени нагрузки в отношении представления докладов, которая ложится на плечи государств, являющихся участниками всех шести основных договоров. Хотя некоторые из государств, возможно, фактически не чувствуют себя чрезмерно обремененными в настоящее время, следует признать, что это в большей степени является отражением неадекватности представляемых в настоящее время докладов, а не согласованностью общих требований, для того чтобы они могли удовлетворяться в соответствии с желаниями каждого комитета.

176. Второе соображение заключается в том, что существующие требования в отношении представления докладов являются настолько обширными, что представляется весьма сложным в лучшем случае, и невозможным в худшем случае, для государств-членов полностью удовлетворить их. Наглядным в этом отношении является пример Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Во время его первого совещания в 1987 году его работа базировалась на существовавших руководящих принципах, которые были разработаны десятилетие тому назад. Их подход лучше всего проиллюстрировать на примере. Статья 7 b) касается относительно незначительного вопроса - "условий работы, отвечающих требованиям безопасности и гигиены". Руководящие принципы требовали от каждого государства представлять, в частности, все свои "основные законы, административные правила, коллективные договоры и решения суда" наряду с подробными деталями "основных соглашений и процедур (включая инспекционные службы и различные органы на национальном, отраслевом, местном уровнях или уровне предприятия, которым поручено осуществление наблюдения за гигиеной труда и техникой безопасности) для обеспечения того, чтобы эти положения эффективно соблюдались на отдельных рабочих местах" (E/C.12/1987/2). Как неоднократно отмечал автор настоящего доклада: "лишь прибытие полного грузовика документов во Дворец Наций в Женеве мог бы означать, что индустриальное государство средних размеров всерьез относится к требованиям в отношении представления докладов" 56/.

177. Когда было решено пересмотреть руководящие принципы в отношении представления докладов, Комитет столкнулся с двумя альтернативными вариантами. Первый заключался в том, чтобы быть весьма избирательным и требовать лишь ограниченное количество информации от государств, делая таким образом процесс представления докладов управляемым и потенциально увеличивая сходство с получением подробных и всеобъемлющих докладов. Принципиальное возражение в отношении этого подхода заключалось в том, что многие вопросы, которые имеют весьма важное значение, таким образом игнорировались бы в руководящих принципах, и государства, фактически, не были бы обязаны представлять отчетность по этим вопросам.

178. Другая альтернатива, которую в конечном счете выбрал Комитет, заключалась в разработке подробных и обширных руководящих принципов, охватывающих все вопросы, поднятые в руководящих принципах и требующие дезагрегирования информации для отражения особого положения целого слоя различных "уязвимых и наименее обеспеченных групп населения". В результате государству-участнику потребовалось бы представить значительный объем информации, с тем чтобы досконально выполнить все полученные запросы. Одна из возникающих в этой связи опасностей заключается в том, что доклады в конечном итоге начинают охватывать широкий круг вопросов, однако делают это лишь весьма поверхностным образом. Затем Комитет оказывается в положении, когда для него оказывается трудным, если не сказать невозможным, рассматривать вызывающий озабоченность вопрос достаточно глубоко, с тем чтобы иметь возможность добраться до сути дела. Когда речь идет о докладах, поступающих от федеральных государств, проблема еще больше усложняется.

179. Верно, что эта проблема является особенно острой в отношении экономических, социальных и культурных прав, однако следует отметить, что три других договора (касающиеся детей, женщин и расы) все содержат значительный элемент таких прав и, таким образом, сталкиваются с подобной дилеммой.

180. Как тогда мог бы сработать альтернативный подход? Действительно, существующая система должна была быть полностью пересмотрена. Вместо того, чтобы начать с доклада государства-участника, а затем составлять перечень конкретных вопросов, которые будут в центре внимания при рассмотрении

Комитетом этого доклада, процесс начнется с выявления Комитетом (или назначенной им Рабочей группой) ключевых вопросов, по отношению к которым государство-участник должно представить доклад. Комитет определял бы эти вопросы на основе всей информации, которая имеется у него в распоряжении, и, как правило, не требовал бы информации по вопросам, в отношении которых, как представляется, не возникает значительных проблем или трудностей. Это означало бы, что государству-участнику не нужно было бы представлять всеобъемлющий доклад, а лишь подробно отчитываться только по тем вопросам, которые были выявлены. Таким образом, общее бремя нагрузки в отношении представления докладов во многих случаях значительно сократилось бы, а детализация и своевременность предоставляемой информации значительно возросла.

181. Этот подход позволил бы также государствам-участникам выбирать состав делегации для участия в заседаниях Комитета со значительно большим вниманием к вопросам необходимой специализированной информации. До тех пор пока вопросы будут задаваться по весьма широкому кругу проблем, государства по-прежнему будут направлять ответы общего характера. Если государство-участник знает заранее, что основной упор будет делаться, например, на условиях содержания в тюрьмах, системе правосудия, избирательной системе или соглашениях в области социального обеспечения, то могут быть назначены соответствующие эксперты. Диалог с такими экспертами должен быть, по крайней мере в потенциальном плане, значительно более продуктивным, чем многочисленные диалоги, происходящие в соответствии с существующими соглашениями.

182. Такой подход, конечно, не должен применяться по отношению к первоначальным докладам, которые должны представляться в соответствии с любым из договоров, поскольку всеобъемлющий первоначальный обзор положения является важным аспектом процесса в целом. В равной степени этот подход не должен исключать возможность для отдельных членов Комитета поднимать вопросы помимо тех, которые были выявлены для первоначального рассмотрения. Кроме того, такой подход не должен применяться аналогичным образом всеми комитетами. Так, например, возможно, для Комитета по правам человека и, может быть, для Комитета против пыток имеет смысл по-прежнему запрашивать регулярные периодические доклады, в то время как другие комитеты, возможно, предпочтут в некоторой степени модифицировать свои существующие подходы в соответствии с предлагаемыми изменениями.

#### IV. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ: ФИНАНСОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

##### A. Финансовые соглашения

183. Когда первый вариант настоящего исследования был представлен на рассмотрение в 1989 году, проблема обеспечения соответствующих финансовых договоренностей, позволяющих двум из существовавших договорных органов функционировать эффективным образом, а также создать два других потенциальных органа, имела весьма большое значение. Фактически это был вопрос, которому уделялось наибольшее количество времени. За этот период были предприняты плодотворные дипломатические инициативы и приняты поправки как к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, так и к Конвенции против пыток. В результате Генеральному секретарю было предложено предпринять соответствующие меры для обеспечения финансирования деятельности двух комитетов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, начиная с бюджета на двухлетний период 1994-1995 годов (резолюция 47/111 Генеральной Ассамблеи).

184. Эти изменения получают горячую поддержку, поскольку они обеспечат такое положение вещей, при котором финансирование работы сессий соответствующих договорных органов не будет более поставлено под угрозу в связи с нарушениями финансовых обязательств со стороны некоторых государств. Сейчас делом первостепенной важности является ратификация всеми государствами - участниками этих двух договоров поправок, с тем чтобы они как можно скорее могли вступить в силу.

##### B. Продолжительность и частотность проведения сессий Комитета

185. Еще один вопрос, который будет иметь огромное значение в будущем, касается адекватности существующих соглашений с точки зрения продолжительности и частоты проведения сессий различных органов. В настоящий момент существует существенное различие между различными органами в этом отношении. Так, например, в то время, как Комитет по правам человека проводит заседания в течение девяти недель в году и в течение трех дополнительных недель для рабочих групп, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, как правило, проводит свои заседания лишь в течение одной трети упомянутого выше времени (т.е. в течение трех недель и в течение недели для единственной рабочей группы). Такие расхождения имеют место несмотря на тот факт, что каждый Пакт имеет практически то же самое число государств-участников. В качестве исключительной меры Экономический и Социальный Совет разрешил Комитету по экономическим, социальным и культурным правам провести дополнительную сессию в течение трех недель в мае 1993 года для рассмотрения накопившихся докладов.

186. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в соответствии со статьей 20 соответствующей Конвенции "ежегодно проводит заседания, как правило, в течение периода, не превышающего двух недель". Это оказалось, вне всякого сомнения, недостаточным, и Генеральная Ассамблея в ряде случаев давала разрешение на ограниченное продление сроков проведения совещаний. Совсем недавно в своей резолюции 47/94 Ассамблея одобрила предложение Комитета о том, что продолжительность двенадцатой и тринадцатой сессий составит три недели. Впоследствии на своей двенадцатой сессии Комитет рекомендовал внести поправку в Конвенцию "с целью предоставить достаточное время для проведения совещаний путем изъятия ограничительного срока, установленного в статье 20" (E/CN.6/1993/CRP.2, приложение I, пункт 6 b)).

187. Самый последний из созданных договорных органов - Комитет по правам ребенка - также пришел к заключению о том, что выделенное ему время для проведения совещаний является недостаточным. Аналогичным образом Генеральная Ассамблея недавно одобрила рекомендацию о совещании государств - участников Конвенции по правам ребенка в отношении того, что Комитет должен проводить ежегодно сессии в течение двух-трех недель, а также совещания предсессионной рабочей группы продолжительностью одну неделю заблаговременно до начала каждой сессии (резолюция 47/112, пункт 10). Примечательным, однако, является тот факт, что даже после того, как было принято это решение, Комиссия по правам человека выразила свою "обеспокоенность растущей рабочей нагрузкой Комитета... и трудностями, возникающими у него из-за этого в деле выполнения своих функций" (резолюция 1993/78, пункт 15).

188. Частично в результате установленных различных временных сроков время, выделяемое на рассмотрение доклада каждого государства-участника, отличается в значительной степени в зависимости от договорного органа. Так, Комитет по правам человека, как правило, посвящает от трех до четырех заседаний (что эквивалентно по времени полутора-двум дням) для рассмотрения каждого периодического доклада, в то время как Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет по ликвидации расовой дискриминации недавно уделит менее одного заседания (т.е. менее трех часов) рассмотрению каждого доклада. Например, на своей тридцать четвертой сессии Комитет по ликвидации расовой дискриминации установил рекорд - рассмотреть двадцать шесть докладов на протяжении 14 рабочих дней 57/. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в настоящее время уделяет немногим более двух заседаний на рассмотрение каждого доклада.

189. Время, которое имеется в распоряжении у Комитета по правам человека, постоянно дает ему возможность для проведения значительно более подробного и тщательного рассмотрения докладов. Один из членов этого Комитета отмечал, что "хотя обилие слов не является гарантией содержательности доклада, серьезный доклад должен обязательно иметь определенную продолжительность, как и сам процесс его рассмотрения. Доклад объемом в 10 страниц и его рассмотрение в течение двух часов просто не имеет смысла" 58/. Аналогичным образом на втором совещании председателей договорных органов было отмечено, что "для детального рассмотрения докладов и по настоящему конструктивного диалога с государствами-участниками требуется проводить, по крайней мере, две сессии" (A/44/98, пункт 40). И хотя не следует недооценивать трудности проведения всестороннего рассмотрения докладов в течение трех часов, реальное положение вещей таково, что у некоторых договорных органов в настоящее время нет иного выбора, как попробовать осуществить это. Каждый из этих органов в свое время выражал точку зрения о том, что желательно было бы иметь больше времени, но по целому ряду причин в ближайшее время это не осуществимо.

190. В последние годы соответствующие Комитеты признавали наличие проблем и стремились рассматривать их на основе новых процедур, направленных на оптимальное использование имеющегося времени. Однако существуют пределы в отношении мер по ускорению и упрощению процесса рассмотрения, которые могут быть предприняты без нанесения ущерба или разрушения эффективности системы представления докладов.

191. В среднесрочном плане потребуется более целенаправленно уделять внимание необходимости проведения расширенных или более часто повторяющихся сессий (либо как тех, так и других сессий) для некоторых из существующих договорных органов. По мере того, как все больше государств становится участниками соответствующих документов, руководящие принципы представления докладов становятся более детальными и усложненными (и, вероятно, более трудно выполнимыми), и по мере того как, возрастает качество докладов, необходимость

выделения большего количества времени становится слишком безотлагательной, чтобы ее игнорировать. Речь не идет о том, чтобы все договорные органы стремились соперничать с Комитетом по правам человека во всех отношениях и что им должно быть предоставлено точно такое же время, которым обладает данный Комитет. В действительности, существует и должен быть значительный диапазон различий между различными договорными органами в отношении процедуры и направленности процесса рассмотрения докладов.

192. В первом варианте настоящего доклада были перечислены меры, которые могли бы быть приняты в краткосрочном плане для того, чтобы позволить некоторым комитетам в максимальной степени использовать имеющиеся у них время и ресурсы. В весьма значительной степени каждая из этих трех мер была широко осуществлена на практике за последние годы. Первая мера, получившая особую поддержку со стороны второго совещания председателей договорных органов, заключается в том, чтобы поощрять каждый договорный орган в рассмотрении им вопроса о том, "как наилучшим образом использовать компетенцию его членов в промежутках между сессиями" (A/44/98, пункт 100). Эти методы являются в особенности актуальными при подготовке Замечаний общего характера или сравнительных анализов и анализов вопросов, которые в общем плане относятся к деятельности соответствующего комитета. Вторая мера состоит в том, чтобы установить, что положения о проведении заседаний с "нормальной" продолжительностью не должны применяться в тех случаях, когда предстоит рассмотреть чрезмерное число докладов. Таким образом, если происходит превышение определенного порогового числа, то Генеральная Ассамблея могла бы в рабочем порядке разрешить проведение чрезвычайной сессии с тем, чтобы нормализовать ситуацию. Третья мера заключается в том, чтобы выделить ресурсы, которые позволят рабочей группе или группам Комитета проводить свои заседания либо между сессиями, либо в предсессионный период.

193. Однако, несмотря на дополнительную эффективность, достигнутую на основе принятия этих мер, в 1993 году положение по-прежнему остается таковым, что многие из договорных органов могут лишь функционировать в пределах существующих объемов сессионного времени из-за огромного объема просроченных и непредставленных докладов, а также потому, что они уделяют, безусловно, недостаточное количество времени для рассмотрения каждого доклада. Как только различные комитеты начнут планировать рассмотрение положения в государствах-участниках, которые не представили доклады, общее количество сессионного времени, необходимого для этого, возрастет весьма значительным образом. В соответствии с расписанием предстоящих сессий на 1993 год шесть комитетов проведут свои заседания в течение 34 недель и, по крайней мере, семь недель будет отведено для предсессионных заседаний рабочих групп. Если это расписание планируется расширить с тем, чтобы соответствующим образом учесть: i) реально необходимое количество времени на каждый доклад; ii) значительный рост числа государств-участников; и iii) значительно возросшие темпы своевременного представления докладов, то общий показатель, вероятно, без труда мог бы возрасти вдвое. Это в очередной раз указывает на необходимость либо значительного увеличения объема ресурсов, которые необходимо выделить, либо принятия ряда крупных инновационных мер, которые должны быть осуществлены в рамках системы в целом, либо осуществления и тех и других мероприятий.

#### С. Условия работы экспертов

194. Вопрос, который не был рассмотрен до настоящего времени Генеральной Ассамблеей, заключается в выплате гонораров членам договорных органов. 18 членов Комитета по правам человека получают такие гонорары (5 000 долл. США - председателю и 3 000 долл. США - другим членам Комитета



в год) начиная с 1981 года 59/. Когда впервые было сделано предложение в отношении оплаты, была проведена аналогия с Комиссией международного права, члены которой также получают гонорары. В ходе практической деятельности возникают два вопроса. Первый заключается в том, почему члены других договорных органов по правам человека не получают таких гонораров. Один из ответов заключается в том, что в статье 35 Пакта недвусмысленно разрешается выплата гонораров, так же как и в соответствующих положениях Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин и в Конвенции по правам ребенка. Таким образом, остаются три комитета, члены которых не получают гонораров. Но абсолютно не ясно, как такое различие может быть обоснованным, поскольку различным комитетам поручено осуществление сопоставимых задач.

195. Второй момент связан с весьма незначительными размерами гонораров, с учетом того, что каждый член Комитета по правам человека проводит почти три месяца в году на заседаниях Комитета, в то время как получаемая им сумма равняется двухнедельному жалованию сотруднику категории специалистов среднего-младшего звена в Центре по правам человека. Наиболее простым ответом на этот вопрос является утверждение о том, что многие, если не все из членов Комитета, уже получают ежегодное жалование от своих постоянных работодателей. Однако при этом полностью упускается из виду проблема, которая встроена в существующую систему и которая заключается в том, что лишь незначительное количество экспертов, не являющихся государственными должностными лицами, университетскими профессорами или находящимися на пенсии специалистами, могут позволить уделять столь много времени работе договорного органа, не получая какого-либо существенного вознаграждения. Ситуация станет даже еще более драматической по мере увеличения общего объема ежегодного сессионного времени Комитета по правам человека. Можно упомянуть о том, что члены - эксперты Европейской комиссии по правам человека (которые в настоящее время проводят в год заседания в течение 14 недель, что лишь на две недели больше, чем их коллеги из Комитета по правам человека) автоматически "зачисляются в штатное расписание Совета Европы на две третьих их рабочего времени" и вознаграждаются соответствующим образом 60/.

196. Последний вопрос, который, по крайней мере, в некоторой степени относится к рассматриваемой теме, касается того факта, что абсолютно никаких условий для работы не создается для членов договорных органов, которые находятся в Женеве для выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью комитетов. Хотя этот вопрос можно решить довольно легко, этого не происходит. Член Комитета, которому необходимо подготовить доклад, ознакомиться с имеющейся информацией, поработать над составлением проекта замечаний общего характера или просто прочесть вспомогательные материалы, должен делать это в кафетерии или в библиотеке. В библиотеке у него нет автоматических привилегий в отношении пользования книгами, и ему ни в коей мере не гарантируется свободное место для работы. В распоряжении экспертов нет даже такого оборудования для работы, как языковые процессоры или факсы. Частично это отражает "примитивные" (если применить определение, используемое участниками четвертого совещания председателей договорных органов - A/47/628, пункт 49) условия для работы, в которых официальные должностные лица в Центре по правам человека вынуждены работать. Однако представляется существенно важным, чтобы усилия, направленные на улучшение этого положения, которые уже предпринимаются в настоящее время, включали бы также рассмотрение неадекватного положения, в котором находятся члены Комитета.

D. Услуги, предоставляемые секретариатом

197. Постоянной темой, которая по-прежнему продолжает упоминаться в недавних докладах различных договорных органов, является необходимость предоставления секретариатом услуг в более значительном объеме и более последовательным образом. В 1988 году участники второго совещания председателей договорных органов отметили, что уровень и объем таких услуг является "решающим фактором обеспечения эффективного и динамичного функционирования" различных комитетов (A/44/98, пункт 72). Четыре года спустя на четвертом совещании председателей договорных органов было отмечено, что имеющиеся в наличии ресурсы по-прежнему являются в значительной степени недостаточными. Было отмечено, что:

"такой пробел... привел к ситуации, когда просьбы о предоставлении помощи от различных договорных органов в некоторых случаях не могут быть удовлетворены, несмотря на то, что такие просьбы поддерживаются на искусственно низком уровне ввиду признания невозможности предоставления большей помощи за счет имеющихся ресурсов" (A/47/628, пункт 50).

198. По сути замечания председателей договорных органов являются не более чем обобщением заявлений, которые делаются на регулярной основе каждым комитетом в отношении того, что предоставляемые каждому из них услуги являются недостаточными и служат препятствием для более эффективного функционирования. Для целей настоящего доклада достаточно отметить тот факт, что Комитет по правам человека, который всегда получал наибольший объем услуг (не только в плане численности выделяемого ему персонала, но также с точки зрения выполняемых для него функций), чем любой другой договорный орган, отмечал в своем докладе за 1992 год, что необходимо "существенное увеличение" численности специализированного персонала, выделяемого для обслуживания Комитета как в связи с рассмотрением докладов государств-участников, так и в связи с факультативным протоколом" 61/. Объем помощи, предоставляемой в настоящее время большинству других органов, включает лишь обычный сбор информации и иногда поверхностный анализ ограниченного и полностью неадекватного диапазона материалов. Это положение находится в прямом противоречии с распространенным в настоящее время мнением о том, что "составление перечня вопросов и сбор другой базовой документации компетентным и соответствующим образом укомплектованным секретариатом [является] существенно важным условием для того, чтобы комитеты функционировали оптимальным образом" 62/.

199. Хотя к сравнениям следует подходить с большой осторожностью (учитывая различные мандаты и соответствующие структуры), в том же самом докладе отмечается, что Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций, который наблюдает за соблюдением Конвенции МОТ, обслуживается секретариатом, насчитывающим 20-25 профессиональных юристов. Аналогичным образом Европейская комиссия и Европейский суд по правам человека имеют соответственно в своем распоряжении 32 и 10 юристов 63/. Для сравнения Секция международных документов Центра по правам человека насчитывает лишь 8 сотрудников, которые выполняют все функции, связанные с предоставлением докладов в соответствии с шестью основными договорами по правам человека.

200. Четвертое совещание председателей договорных органов рекомендовало "провести всестороннее изучение, в идеале путем привлечения независимого эксперта, всего комплекса мер, которые могли бы потребоваться на уровне секретариата в целях обеспечения надлежащего обслуживания" (A/47/628, пункт 50). Хотя такое исследование в значительной степени выходит за рамки настоящего доклада, может быть сделан ряд предложений в качестве отправных моментов. Первое из них заключается в том, что неоправданно медленным

является прогресс в отношении основной задачи по разработке компьютеризированной базы данных для оказания поддержки деятельности договорных органов. Весьма незначительный прогресс был достигнут в отношении планов, одобренных Комиссией по правам человека три года назад (E/CN.4/1990/39). Основной причиной возникновения этой проблемы является отсутствие эксперта по созданию и использованию баз данных среди сотрудников секретариата. До тех пор пока Центр по правам человека будет опираться исключительно либо на внешнюю помощь (включая поддержку со стороны других подразделений секретариата), либо на сотрудников, которые проявляют поверхностный интерес к созданию баз данных, но не имеют четко выраженных полномочий в этой области, можно лишь рассчитывать на незначительный прогресс в этой области, если таковой вообще будет иметь место.

201. Другой приоритетной потребностью, на которую председатели договорных органов и различные отдельные комитеты обращали внимание начиная с 1988 года, является создание подразделения информационного обеспечения или документации в структуре Центра по правам человека. Весьма обнадеживающим является тот факт, что, наконец, с 1993 года этому вопросу стали уделять соответствующее внимание, которого он срочно требовал. Представляется существенно важным, чтобы эта новая инициатива получила мощную поддержку со стороны государств и чтобы были выделены средства для развития соответствующей базы данных и основного собрания справочных материалов, а также для оплаты поста квалифицированного специалиста по работе с документами.

202. Третий вопрос, который является предварительным условием для весьма необходимой перестройки, которая описывается ниже, касается потребности в отношении четкого определения того, какие услуги, по мнению каждого комитета, должны оказываться ему секретариатом. В настоящее время Комитету по правам человека, например, предоставляются следующие конкретные услуги: подготовка аналитических докладов; подготовка предварительного варианта перечня вопросов для докладчиков по странам, подготовка различных записок (например, в отношении представления докладов, чрезвычайных положений, высказываемых странами оговорок и графиков представления докладов); научно-исследовательская и другая помощь в отношении подготовки замечаний общего характера; рассылка предыдущих докладов и докладов, подготовленных в соответствии с различными документами по правам человека; получение конкретной информации по странам от МОТ и соответствующих НПО; рассылка замечаний Комитета соответствующим государствам-участникам 64/. Другие комитеты получают отличающиеся, но в любом случае значительно меньшие по объему услуги такого рода. Реалистическая оценка общего объема потребностей в услугах, предоставляемых секретариатом, может быть получена лишь в том случае, когда каждый комитет самым конкретным образом изложит свои собственные потребности.

203. В-четвертых, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин должен обслуживаться Центром по правам человека, с тем чтобы подтвердить его статус в качестве договорного органа по правам человека, получить возможность воспользоваться услугами и техническими возможностями, которые будут предоставлены другим договорным органам, и способствовать эффективному взаимодействию между его членами и членами других органов по правам человека. Это предложение было одобрено участниками третьего и четвертого совещаний председателей договорных органов. На своей двенадцатой сессии Комитет сам высказался за то, чтобы он обслуживался как Центром по правам человека, так и отделом по улучшению положения женщин (E/CN.4/1993/CRP.2, приложение I, пункт 6 с)). Последняя часть предложения, по всей видимости, окажется необязательной, если будет рассмотрена другая важная потребность. Сейчас мы возвращаемся к этому вопросу.

204. Пятый вопрос касается необходимости создания специализированной базы данных в рамках секретариата. Текущие договоренности отражают подход, который был разработан и, возможно, был вполне соответствующим в то время, когда роль секретариата (в то время отдела прав человека) была задумана в качестве окруженного ареолом почтового ведомства и организатора конференций. Отсутствовала и необходимость, и политическая поддержка, и ресурсы для создания специализированной базы данных в отдельных областях. Сегодня, по крайней мере в случае некоторых договорных органов, такой подход не является больше приемлемым. Как повсеместно отмечалось в отношении экономических, социальных и культурных прав:

"Возможность разработки эффективной программы в целях поощрения экономических, социальных и культурных прав в контексте деятельности Организации Объединенных Наций в значительной степени подрывается отсутствием хотя бы одного сотрудника, обладающего специальными знаниями в отношении этих прав. У Специальных [тематических] докладчиков, Докладчиков по странам, экспертов по оказанию консультативных услуг, членов договорных органов, сотрудников других учреждений ООН и неправительственных экспертов нет даже единственного сотрудника в рамках Центра [по правам человека], к кому бы они могли обратиться за экспертным советом или помощью в отношении этих прав. Аналогичным образом, в Центре нет представляющего ценность собрания материалов, книг или документов, относящихся к этим вопросам" 65/.

205. Подобная, если не идентичная, ситуация сложилась в отношении прав ребенка, политических прав, прав женщин, расизма и пыток. Так, на своей третьей сессии Комитет по правам ребенка призвал создать специализированное подразделение в рамках секретариата для рассмотрения широкого круга вопросов, связанных с правами ребенка. Хотя нельзя утверждать, что разработка соответствующих мер, направленных на предоставление такой фундаментальной информации договорным органам, явится легким делом с организационной точки зрения, представляется очевидным, что перестройка существующих структурных механизмов в рамках секретариата является существенно важной отправной точкой. В соответствии с нынешней системой предоставления отдельных услуг каждому комитету не происходит явления экономии, связанной с увеличением масштабов деятельности, многие функции дублируются по несколько раз, создаются препятствия для взаимного информирования подразделений и возможности осуществления основных задач, в отличие от задач организационного характера, в значительной степени сводятся на нет.

206. Шестой и заключительный в данном отношении вопрос касается необходимости выделения большего количества сотрудников и финансовых ресурсов для обслуживания договорных органов. Этот вопрос значительно выходит за рамки настоящего анализа. Достаточно лишь отметить, что нынешний, в значительной степени недостаточный, объем имеющихся ресурсов практически не позволяет договорным органам функционировать на эффективном и динамичном уровне; нынешний уровень значительно ниже того показателя, который мог бы быть легко достигнут, если бы государствами - членами Организации проводилась в целом менее близорукая политика. Парадоксально, но зачастую именно государствам-членам самим приходится расплачиваться за вызванную этими действиями неэффективность.

V. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ: ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

A. Усилия в направлении более эффективного наблюдения за выполнением обязательств

207. Как правильно было отмечено в одном из выступлений на Генеральной Ассамблее, что "разработка норм не может защитить права человека, если установленные нормы затем вопиющим образом нарушаются... Ратификации недостаточно. Перед нами стоит весьма существенная задача осуществления этих норм" (A/41/PV.54, стр. 11). Как отмечалось выше, действия в этом отношении на национальном уровне имеют четко выраженное первостепенное значение. В то же самое время, однако, различные договорные органы могут также выполнять существенно важную роль в наполнении содержанием концепции международной отчетности, важность которой была признана во многих случаях Генеральной Ассамблеей. Ключом к достижению такой отчетности являются разработка и применение эффективных процедур в целях наблюдения за степенью выполнения государствами-участниками своих договорных обязательств.

208. В первом варианте настоящего исследования в этой связи был поднят целый ряд вопросов (A/44/668, приложение, пункты 112-122). Хотя некоторые из этих вопросов, такие, как принятие мер по обеспечению эффективного и соответствующего использования договорными органами статистических показателей или эффективное использование информации и знаний из внешних источников, вызвали лишь ограниченную реакцию, они не будут рассматриваться повторно в данном обновленном варианте исследования. Внимание же будет сосредоточено на трех вопросах, имеющих первостепенное значение в плане обеспечения того, чтобы договорные органы имели доступ к соответствующим источникам информации, без которой их работа не может быть эффективной. Эти три вопроса касаются роли межправительственных учреждений, роли неправительственных организаций и необходимости создания файлов по странам.

1. Роль межправительственных учреждений

209. История взаимоотношений Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений является, и, возможно, неизбежно, значительно более сложной и многоплановой, чем это обычно принято считать 66/. Различные приоритеты, различные политические группировки, различные подходы, конфликты юрисдикций и имперская политика, структурные недостатки, стремление к независимости или автономии, различные личности - здесь все сыграло свою роль. В самые первые годы эволюционного развития системы договорных органов некоторые из этих факторов, вероятно, способствовали принятию мер, в результате которых специализированным учреждениям отводилась в наилучшем случае второстепенная роль в отношении деятельности большинства комитетов. Этот вопрос также в значительной степени осложнялся последствиями холодной войны.

210. За последние годы исчезло большинство причин, препятствующих более тесному сотрудничеству между договорными органами и специализированными учреждениями. Таким образом, нынешнее положение вещей наилучшим образом отражается в самом последнем из договоров, которые рассматриваются в настоящем исследовании. Так, в Конвенции по правам ребенка предусматривается, что соответствующий договорный орган может обратиться с просьбой к специализированному учреждению, ЮНЕСКО или другому компетентному органу предоставить ему в случае необходимости экспертный совет или представить доклады. В этом же самом плане Комиссия по правам человека отметила важность

"улучшения координации и расширения обмена информацией между договорными органами и соответствующими органами Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения" (резолюция 1993/16, пункт 8).

211. Парадоксально, но этот новый дух сотрудничества принес весьма незначительные результаты, за исключением деятельности, связанной с Комитетом по правам ребенка. Хотя существует целый ряд причин, объясняющих это явление, одна из них в особенности нуждается в рассмотрении в настоящем контексте. Она касается резкого контраста между существовавшей ранее ситуацией и нынешним положением. С точки зрения существовавшей ранее ситуации органы и учреждения Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения, занимали (за ограниченным числом очевидных исключений, таких, как МОТ) в течение многих лет сдержанную позицию в отношении эффективного участия в деятельности по правам человека в рамках системы Организации Объединенных Наций. Считалось, что подобные вопросы выведут их на политическую арену, участниками которой они не были или не желали быть ее участниками. Какими бы ни были преимущества или недостатки этой позиции в прошлом, в настоящее время широкое признание получил тот факт, что проблема в области прав человека соответствующим образом отражается во всех видах деятельности Организации и что никакие из областей не могут просто быть исключены из этой сферы и считаться "зонами, свободными от осуществления деятельности по правам человека".

212. Однако эволюция в мышлении привела к тому, что можно назвать лавиной запросов, направляемых различным учреждениям, в отношении помощи того или иного рода в деятельности по правам человека. Хотя в некоторых узкоспециальных областях эти запросы получили конструктивный ответ, в большинстве случаев ответы отсутствовали или носили крайне формальный характер. Так, для сотрудников, осуществляющих связь между учреждениями, стало привычным участвовать в соответствующих заседаниях Организации Объединенных Наций, выступать с официальными заявлениями общего характера для публикации в официальных документах и покидать совещания с чувством того, что они выполнили свои миссии. Однако подобные действия фактически мало способствовали повышению уровня координации или обмену знаниями или полезной информацией, если вообще содействовали этому.

213. Было бы, однако, слишком простым делом возложить всю вину за положение вещей на учреждения. Они, в действительности, получают огромное количество недифференцированных запросов со стороны всех видов механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека, включая запросы от каждого договорного органа 67/, и хотя весьма разочаровывающим, но вряд ли удивительным является тот факт, что их ответы зачастую носят формальный характер, либо вообще отсутствуют.

214. Ни один из разделов предшествующего анализа не следует, однако, истолковывать в том смысле, что они в каком-то плане недооценивают потенциально огромные преимущества, которые могли бы быть получены договорными органами в результате эффективного, скоординированного сотрудничества с соответствующими учреждениями. Этот момент был прекрасно проиллюстрирован в следующем обращении Директора-исполнителя ЮНИСЕФ в отношении необходимости привлечения "потенциала всей системы Организации Объединенных Наций" в связи с работой Комитета по правам ребенка:

Если, например, МОТ представила бы данные об использовании детского труда и о вредных для здоровья человека производственных условиях... если ПРООН представила бы сведения о воздействии на детей осуществления программ в целях развития во всем мире... если ЮНФПА представила бы вызывающие серьезную озабоченность данные о тенденциях в области народонаселения и планирования семьи в контексте благосостояния ребенка... если ЮНЕСКО представила бы данные о начальном образовании... если ЮНЕП и Комиссия по устойчивому развитию помогла бы Комитету проанализировать связь между кризисом в области охраны окружающей среды и положением детей в процессе развития... если Департамент по вопросам разоружения привел бы данные о воздействии раздутых военных бюджетов на положение детей... если Всемирный банк и МВФ представили бы "сообщения о воздействии на положение детей", касающиеся их основных займов... если Департамент по гуманитарным вопросам и УВКБ сообщили бы сведения о положении детей, страдающих от ужасов войны и стихийных бедствий... короче, если система Организации Объединенных Наций с более согласованной политикой и с более координированными действиями работала бы более тесно с Комитетом по правам ребенка, с тем чтобы оказывать поддержку усилиям правительств, то не было бы никаких сомнений в том, что мы были бы свидетелями реального ускорения темпов прогресса в этой области 68/.

215. Необходимость "использования потенциалов всех учреждений" в равной степени относится к некоторым другим договорным органам. Так, например, в некотором смысле сложилась нелепая ситуация, когда три различных комитета, в мандат которых входит тщательное наблюдение за осуществлением значительного круга экономических и социальных прав (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации расовой дискриминации в отношении женщин) практически не имеют никакого доступа к обширным, весьма подробным и имеющим непосредственное отношение к их деятельности экспертным анализам вопросов, подготавливаемым на регулярной основе целым рядом учреждений Организации Объединенных Наций. Напротив, подобная документация полностью не доступна для комитетов во время обсуждений ими соответствующих вопросов. В их случае приходится довольствоваться отчетами неправительственных организаций или сообщениями печати; в результате это вызывает удивление наблюдателей, почему уровень анализа, как и его результативность, зачастую являются столь ограниченными.

216. Частично нежелание большинства межправительственных учреждений сотрудничать с договорными органами может быть ни чем иным как традиционным межучрежденческим соперничеством. Однако представляется недопустимым строить отношения на такой основе. Другим фактором, без сомнения, является отсутствие информации о роли и методах работы комитетов. Кроме того, вероятно, существует предубеждение со стороны учреждений, что договорные органы являются неэффективными и что усилия, связанные с оказанием содействия в их работе, не будут вознаграждены в результате. Такое предубеждение могут лучше всего развеять сами комитеты.

217. Вопрос сотрудничества с межправительственными учреждениями срочно нуждается в рассмотрении открытым и честным образом. Поэтому договорным органам предлагается тщательно рассмотреть тип сотрудничества, которым они в наибольшей степени дорожили бы в отношениях с учреждениями, и запросы, которые должны быть обсуждены в этой связи с представителями этих учреждений. Это должно происходить не только в контексте совещания председателей договорных органов, в ходе которого представляется возможность рассмотреть вопрос с точки зрения общей перспективы, но также на основе рассмотрения конкретных случаев. Для этих целей каждый комитет должен назначить соответствующего члена комитета для проведения непосредственного обсуждения по существу вопросов с

соответствующими учреждениями для определения того, какой тип сотрудничества является действительно осуществимым, если вообще может речь идти о сотрудничестве. Кроме того, однако, это - проблема, которую необходимо также рассмотреть в рамках, значительно выходящих за пределы круга конкретных и непосредственных вопросов, которыми занимаются договорные органы. Поэтому вопросы эффективной и целенаправленной координации в области прав человека следует внести в межучрежденческую повестку дня значительно более обстоятельным образом, чем это имело место до настоящего времени.

## 2. Взаимоотношения с неправительственными организациями

218. На первоначальном этапе осуществления программы Организации Объединенных Наций по правам человека иногда высказывалась точка зрения о том, что следует принимать во внимание лишь информацию, поступающую непосредственно (и даже официально) от соответствующих правительств. Тем не менее эта точка зрения настолько часто игнорировалась на практике каждым из органов по правам человека, что в настоящее время об этом редко, если вообще когда-нибудь, вспоминают, не говоря уже о том, чтобы вообще следовать этому принципу. Тем не менее в первом варианте настоящего исследования договорным органом было указано в отношении их сдержанности или скромности, которые, как предполагалось, иногда характеризовали их подход к использованию источников информации, на которые были сделаны ссылки. Было отмечено, что: "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" (A/44/668, пункт 114).

219. С того момента, как было сделано это высказывание, договорные органы поднялись на высоту положения во многих отношениях и в настоящее время эффективно используют различные источники информации (хотя возможности в этом отношении по-прежнему искусственно сдерживаются недостаточным объемом услуг, предоставляемых секретариатом). Одной из областей, которая по-прежнему систематически рассматривается практически всеми договорными органами, являются их взаимоотношения с неправительственными организациями.

220. За последние годы роль неправительственных организаций в международном сообществе как в области прав человека, так и в других областях изменилась весьма значительным образом. Для этого явления существуют различные причины. К ним относятся рост количества членов таких организаций и тот факт, что они стали более профессиональными, лучше организованными, глубже интегрированными в системы, которые связывают вместе национальных и международных участников, и более сведущими в вопросах максимального использования возможностей, предлагаемых международными конференциями и учреждениями. Резолюция в области средств связи весьма затруднила для правительств задачу предотвратить распространение информации за пределы национальной территории или довольствоваться заявлениями, содержащими голословное отрицание утверждаемых фактов. Завершение "холодной войны" в значительной степени снизило напряженность, существовавшую в отношениях между отдельными правительствами и конкретными неправительственными организациями.



221. Кроме того, победа демократической формы правления во многих странах способствовала еще более широкому признанию важности свободы ассоциации и продемонстрировала тот факт, что неправительственные организации могут быть важными партнерами правительств во многих видах осуществляемой ими деятельности. И наконец, все более широкое признание получил присущий многим вопросам транснациональный характер, и наряду с этим признанием пришло понимание того, что неправительственные организации имеют возможности и потенциал, которые не могут быть с легкостью восполнены правительствами независимо от того, действуют ли они самостоятельно или вместе с другими правительствами.

222. Эти изменения способствовали возникновению значительно более глубокого понимания роли неправительственных организаций на многих международных форумах. Возможно, лучше всего проиллюстрировать это на примере Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года. Как отметил Генеральный секретарь, "неправительственные организации в значительной степени способствовали успеху Конференции" (A/47/598, пункт 31). В результате, в повестке дня на XXI век было высказано общее мнение о том, что:

"Системе Организации Объединенных Наций ... следует в консультации с неправительственными организациями принять меры с целью:

a) разработать открытые и эффективные средства обеспечения участия неправительственных организаций ... в установленном процессе обзора и оценки хода осуществления Повестки дня на XXI век на всех уровнях...

b) учитывать результаты, полученные неправительственными организациями ... в соответствующих докладах Генерального секретаря..." (A/CONF.151/26 (том III), глава 38, пункт 43).

223. Этот подход также отражен во все возрастающем числе резолюций Комиссии по правам человека, в которых признается ключевая роль неправительственных организаций в целом ряде различных контекстов. В том что касается договорных органов, однако, по-прежнему существует значительная неопределенность не только со стороны самих органов, но также и со стороны исследователей в отношении соответствующей или наиболее желательной роли, которая может быть официально предоставлена этим организациям. Так, например, хотя в одном из недавних докладов отмечалось, что "следует проявлять осторожность, предлагая просто какой-либо группе направлять свои доклады или обращаться к Комитету [по правам человека]" 69/, в другом докладе содержался призыв о том, что "следует разработать процедуры и еще шире открыть двери для неправительственных организаций для направления ими информации" договорным органам 70/.

224. В настоящее время у различных договорных органов наблюдается разный подход к неправительственным организациям. Нет необходимости делать здесь подробный обзор этих договоренностей. Достаточно лишь отметить, что:

- i) поток информации от этих групп членам всех договорных органов является в настоящее время в значительной степени открытым;
- ii) официальные процедуры в общем плане не были приспособлены для отражения фактического положения;
- iii) существующие договоренности не носят четкого характера, хотя это не мешает использовать членам Комитета любую информацию, которую они могли бы получить;
- iv) представители государств-участников, вероятно, не знают в большинстве случаев о том, что именно было сказано и кем в отношении соблюдения их правительствами обязательств о предоставлении информации, которая поступает в распоряжение комитетов;
- v) небольшие или имеющие

локальный характер неправительственные организации, в особенности из развивающихся стран, неизбежно попадают в невыгодное положение в соответствии с существующими довольно неофициальными договоренностями в плане их доступа к договорным органам; vi) возможности, которые все же существуют для таких групп, а не только для крупных организаций, направлять информацию договорным органам широко не известны и, как результат, плохо используются.

225. Все это усиливает необходимость для каждого договорного органа стремиться к разработке более открытого, рационального, четко выраженного и сбалансированного подхода к использованию информации, поступающей от неправительственных организаций. Хотя в настоящем исследовании не ставится цель предложить какую-либо конкретную модель в этом отношении, представляется целесообразным обрисовать в общих чертах некоторые варианты, которые могли бы быть осуществлены.

226. Во-первых, важное значение получения надежной информации от неправительственных организаций могло быть официально подтверждено каждым комитетом. Это позволило бы устранить значительную часть неопределенности и двусмысленности, которые до сих пор имеют место, и обеспечить, чтобы эта информация была бы доведена до сведения организаций, которые в достаточной степени являются крупными или состоятельными, для того чтобы осуществлять активную деятельность на международном уровне в Нью-Йорке, Женеве или Вене. Такое подтверждение могло бы содержаться в замечании общего характера, рекомендации или любом другом "официальном" заявлении Комитета.

227. Главный вопрос, который необходимо рассмотреть в этом отношении, состоит в том, следует ли производить сбор информации лишь от неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете. Во многих отношениях отсутствует официальная причина, по которой договорные органы должны чувствовать себя связанными правилами, разработанными для совершенно иной цели. В самом деле, подход Экономического и Социального Совета является по сути неприемлемым с точки зрения договорных органов, поскольку организация, которая осуществляет активную деятельность только в пределах одной страны, неизменно исключается из числа тех, кому предоставляется статус в соответствии с правилами, содержащимися в резолюции 1296 (XLIV) Экономического и Социального Совета. Основным аргумент в пользу подхода на основе консультативного статуса заключается в том, что такой подход должен повысить степень достоверности информации, которая будет получена, поскольку организации, которые не связаны какими-либо правилами, нельзя заставить следовать определенным нормам. Однако это не отражает соответствующим образом те реальности, с которыми сталкиваются договорные органы. Группы, лишь действующие на национальном уровне (и, таким образом, не имеющие консультативного статуса), по всей вероятности, занимают наилучшее положение и в потенциале являются наиболее эффективными и конструктивными партнерами среди всех учреждений, которые могут пролить свет на положение в области прав человека на территории данного государства-участника.

228. Другой важной причиной, отдающей предпочтение организациям с консультативным статусом, является стремление предотвратить поток информации из чрезмерного количества источников. Однако этот подход не является достаточно разработанным для достижения этой цели. Следует в любом случае задать вопрос о том, существует ли, по крайней мере, на этом этапе фактическая или потенциальная проблема в этом отношении. Опыт, накопленный на сегодняшний день большинством комитетов (с одним единственным исключением в случае Комитета по правам человека), показывает, что в настоящий момент поступает весьма незначительное количество информации из таких источников, а не наоборот.

229. Следующий довод в пользу установления такого ограничения касается стоимости воспроизводства документов, представляемых такими группами. Однако это не представляет проблему для большинства комитетов даже в настоящий момент. Из тех комитетов, которые уже планируют рассмотрение таких сообщений, подход, принятый Комитетом против пыток, является адекватным для решения любой потенциальной проблемы в этом отношении. Правило 62 Правил процедуры Комитета предусматривает, что "Комитет определяет форму и порядок представления членам Комитета информации, документации и письменных заявлений" 71/.

230. Поэтому один из возможных подходов мог бы заключаться в том, чтобы:  
i) указать, что секретариат будет систематически получать достоверную информацию из всех источников и предоставлять ее в распоряжение договорных органов; и ii) обеспечивать, чтобы краткое сообщение (возможно, до четырех страниц) от каждой группы с консультативным статусом воспроизводилось в документации Комитета (возможно, лишь на том рабочем языке, на котором это сообщение получено) и чтобы председатель договорного органа, докладчик или предсессионная Рабочая группа Комитета рассматривали сообщения от групп, не имеющих консультативного статуса, с целью выдачи разрешения на их публикацию и воспроизводство. Это, как представляется, явилось бы единственной гарантией в отношении представления явно неадекватной информации.

231. Наиболее трудный вопрос для комитетов, который необходимо решить, заключается в том, могут ли быть предоставлены какие-либо возможности, которые позволили бы Комитетам заслушивать сообщения неправительственных организаций и анализировать или проверять представленные ими данные. В соответствии с одним из таких предложений договорным органам следует посвятить часть своего сессионного времени "официальным заслушиваниям, куда бы приглашались национальные и международные НПО, для того чтобы сделать официальные заявления. Эти заслушивания должны проводиться по каждой стране до официального рассмотрения Комитетом доклада данной страны" 72/. Можно без труда предусмотреть различные варианты в этом отношении. Такое участие могло бы ограничиваться, например, группами, уполномоченными для этой цели соответствующими правительствами, или группами, которые непосредственно не подпадают под компетенцию правительств, или группами с консультативным статусом, или группами, которые будут отобраны самим Комитетом.

232. Однако, по всей видимости, существуют довольно веские основания полагать, что основная суть конструктивного диалога, который характеризует работу договорных органов, может быть в значительной степени нарушена такой процедурой, если она превратится в словесную дуэль между правительством и теми, кто критикует его политику. Хотя это не всегда будет иметь место, трудно предусмотреть, как этого можно будет избежать во многих случаях. Кроме того, такие конфронтации, по всей видимости, более естественны для органов, созданных в соответствии с Уставом, в которых они уже происходят на постоянной основе. Таким образом, не представляется целесообразным доходить до того, чтобы включать неправительственные организации в процесс происходящего диалога в качестве полноправных участников.

233. Если будет принят этот подход, в соответствии с которым неправительственные организации следует избавить от прохождения формальных процедур, связанных с участием правительств, то по-прежнему открытым остается вопрос, существуют ли другие варианты в отношении устной презентации, которые по-прежнему заслуживают того, чтобы их рассмотрели. По всей видимости, ответ должен быть положительным по целому ряду причин. Эти причины включают необходимость повышения степени доступности и открытости системы как с точки зрения правительств, так и с точки зрения неправительственных организаций,

необходимость принятия более энергичных мер по установлению связи с группами на национальном уровне и, что, возможно, наиболее важно, необходимость обеспечения того, чтобы все точки зрения имелись в распоряжении комитетов, что позволит им делать хорошо обоснованные и глубокие заключения.

234. К основным вариантам могли бы относиться: i) обеспечение возможности для групп в начале каждой сессии комитетов представлять любую информацию, имеющую непосредственное отношение к деятельности комитетов; ii) ограничение такой возможности уровнем предсессионных рабочих групп комитетов; или iii) планирование неофициальных сессий без составления кратких отчетов и изложением лишь основных моментов вне рамок регулярных заседаний комитетов. Первый из этих выборов является наиболее обоснованным, однако и он, по-видимому, все же связан с опасностью того, что эмоциональные сообщения, в противовес конструктивным, могут изменить направленность всего диалога между Комитетом и государством-участником. В действительности, существуют и хорошие, и плохие последствия, вытекающие из того факта, что, как только утверждение сделано в официальном порядке, правительства должны будут подробно отвечать на них.

235. Второй вариант, по всей видимости, явился бы привлекательным в некоторых отношениях, но в меньшей степени необходимым, если имеется в виду, что все соответствующие письменные сообщения будут в любом случае направлены сессионным рабочим группам, которым поручено составлять перечень конкретных вопросов, которые будут заданы правительствам. Третий вариант также является привлекательным в некоторых отношениях. Если имеется весьма незначительное число групп, которые хотят изложить свои взгляды Комитету, то могла бы быть проведена одна неофициальная сессия в начале сессии Комитета. Так, например, вторая половина понедельника первой недели сессии могла бы быть отведена для этой цели. Или, например, могли бы быть запланированы одночасовые совещания в отношении докладов отдельных стран либо в 9 часов утра, либо в 14 часов за день до того, как предусмотрено заслушивание доклада государства. Такие совещания могли бы быть открытыми для всех соответствующих групп и частных лиц и всех заинтересованных членов Комитета. В крайнем случае, Комитет мог бы попросить одного из своих членов представить ему, возможно в неофициальном порядке, информацию об итогах такой сессии.

236. В заключение следует отметить, что эти вопросы в равной степени являются и важными, и сложными. Их нельзя по-прежнему просто игнорировать, каким бы ни был исход дискуссий каждого из комитетов. В то же самое время существует ярко выраженная необходимость проведения реформы общих договоренностей в отношении поддержания контактов между комитетами и неправительственными организациями. В настоящее время информация о докладах, заслушивание которых запланировано на каждую сессию, является недостаточной, и возможности для групп, особенно на национальном уровне, получить соответствующую документацию являются в действительности весьма ограниченными. До тех пор, пока будет сохраняться такая ситуация, призывы договорных органов о том, что большее число групп на национальном уровне должно участвовать в обсуждениях вопросов, будут оставаться в значительной степени безрезультатными. Предложения о том, что в этих целях можно опираться на деятельность информационных центров Организации Объединенных Наций, могут оказаться привлекательными в теоретическом плане (для тех, кто не знает характер деятельности большинства таких центров), но на практике такие предложения являются весьма несостоятельными. В самом деле весьма трудно ожидать, что такие центры будут играть нечто вроде той роли, которая предусмотрена для этой цели.

237. То, в чем со всей очевидностью нуждается Центр по правам человека, является создание своего собственного подразделения по связям с неправительственными организациями, которое было бы в состоянии разработать тщательно спланированную стратегию для установления контактов с ключевыми группами, вклад которых в значительной степени помог бы работе договорных органов, а также других механизмов. Практически все учреждения Организации Объединенных Наций, такие, как ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ и т.д., имеют подобные подразделения, а Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве имеет лишь одного сотрудника, который занимается всеми аспектами этой деятельности. Хотя это подразделение является в чрезвычайной степени эффективным, вряд ли можно рассчитывать, что оно самостоятельно может проделать соответствующую работу в отношении удовлетворения всех связанных с неправительственными организациями потребностей программы по правам человека.

#### В. Повышение уровня нормативного соответствия

238. В своем обращении к Генеральной Ассамблее по случаю 20-й годовщины принятия Международных пактов Генеральный секретарь отметил, что "мы должны постоянно предпринимать все усилия для того, чтобы ничто не отвлекало нас от выполнения положений этих Пактов" (A/41/PV.54, стр. 6). Уже во вступительной части настоящего исследования (пункты 9-30) четко показана та степень, в которой такие факторы, как недавнее распространение норм (как обязательных, так и необязательных), возрастающие масштабы и глубина деятельности органов, ответственных за разработку политики, и растущее число договорных органов, могут взаимодействовать таким образом, что они еще более усложнят проблему поддержания нормативного соответствия на приемлемом уровне. Недавнее проявление озабоченности в связи с этой проблемой было отражено в призыве Экономического и Социального Совета, содержащемся в пункте 8 его резолюции 1987/4 и направленном органам, занимающимся аналогичными вопросами прав человека, соблюдать единообразные нормы Комитета по правам человека.

239. В связи с уникальным характером каждого из различных договорных режимов поиски путей достижения нормативного соответствия связаны с определенными четко выраженными ограничениями. Однако общепринятым является такой подход, в соответствии с которым толкование, данное какой-либо отдельной нормой одним органом Организации Объединенных Наций по правам человека, должно в максимально возможной степени соответствовать толкованию, принятому другим органом. Поскольку полное соответствие не является ни возможным, ни необходимым по причинам, непосредственно вытекающим из соответствующих договорных положений, должно существовать принципиальное объяснение возникающих в результате различий. Хотя эти принципы не являются проблематичными, по крайней мере в теории, существование целого ряда различных договорных органов и предполагаемое создание нескольких новых органов неизбежно приведут к возникновению определенных проблем. Они недавно были сформулированы одним из членов Комитета по правам человека следующим образом:

"Является ли толкование какого-либо права преобладающим в соответствии с предыдущим или в соответствии с последующим договорами? Имеет ли толкование, данное в связи с одним тематическим договором, верховенство над толкованием, данным конкретному праву в связи с более общим договором? Стоит ли тщательно охранять каждому договорному органу целостность каждого договора, не выходя за пределы своей собственной юрисдикции в любой данной предметной области? Следует ли сопоставлять авторитет и положение одного интерпретирующего органа с авторитетом и положением любого другого интерпретирующего органа?" 73/.

240. Проблемы, уже возникшие в этой области 74/, могут, как ожидается, стать даже еще более распространенными и сложными по мере того, как явление, которое получило название "проницаемость", станет все более распространенным 75/. Проницаемость относится к процессу, в соответствии с которым нормы, содержащиеся в одном документе, используются в связи с толкованием норм, содержащихся в другом документе. Так, например, экономические права, содержащиеся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, могли бы приниматься во внимание Комитетом по правам человека, особенно при принятии решения в отношении случаев, представленных на рассмотрение в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах. Подобная ситуация фактически возникла в ряде последних случаев, в которых Комитет по правам человека пришел к заключению о том, что статья 26 последнего Пакта, которая предусматривает равную защиту закона, применима к законодательству о социальном обеспечении (вопросу, который рассматривается в соответствии со статьей 9 другого Пакта) 76/.

241. В расчете на более длительную перспективу представляется неизбежным, что возрастет число примеров нормативного несоответствия и что в результате возникнут значительные проблемы. К возможным наиболее негативным последствиям можно отнести возникновение значительной путаницы в отношении "правильного" толкования данного права, подрыв доверия к одному или нескольким договорным органам и, в конечном счете, угрозу нарушения целостности договорной системы. Хотя следует надеяться, что ни один из этих сценариев не реализуется на практике, существует возможность, что наличие таких сценариев может оказаться достаточным, чтобы вызвать у международного сообщества колебания перед созданием нового договорного органа в дополнение к тем, которые уже существуют. Это также является важной причиной для рассмотрения долгосрочных мер в целях рационализации нынешней системы (см. главу VI ниже).

242. В краткосрочной перспективе, вероятно, также возникнут вопросы доверия и целостности. Кроме того, может быть вполне поставлена под угрозу открытость всей системы (т.е. легкость, с которой правительства и граждане могут понимать как нормативные, так и институциональные аспекты системы). Основные краткосрочные решения носят двоякий характер. Первое заключается в признании проблемы и ее потенциальной важности как договорными органами, так и органами, разрабатывающими политику. До тех пор, пока проблема со всей четкостью не признана, ее решение не будет найдено. Второе решение заключается в разработке процедур, предназначенных для обеспечения того, чтобы как можно больше соответствующей информации доводилось до сведения любого органа Организации Объединенных Наций по правам человека в связи с рассмотрением им конкретного вопроса. В частности, секретариату следует поручить обращать внимание данного органа (либо договорного органа, либо органа, разрабатывающего политику) на любое предложение, которое, по его мнению, приводит или может привести к нормативному несоответствию. Ответственность за принятие решения, конечно, по-прежнему лежит на соответствующем органе, однако проводимое им обсуждение должно, по крайней мере, базироваться на полной информации, и необходимо оказывать максимально возможное содействие усилиям по избежанию такого несоответствия.

243. Основной практической трудностью в связи с этим решением является бремя нагрузки, которое налагает это решение на уже и так недоукомплектованный секретариат. Хотя данная проблема выходит за рамки настоящего исследования, может быть сделано два предложения. Первое предложение заключается в том, что следует рассмотреть возможность переориентации или дополнения публикации

"Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека" 77/, которая сохранила, в основном, тот же формат с того момента, когда она была впервые произведена в ходе подготовки к Международной конференции по правам человека, состоявшейся в Тегеране в 1968 году. В настоящее время она представляет собой весьма ценное собрание информации в отношении институциональных изменений и фактически выполняет роль незаменимой институциональной памяти. Тем не менее она не содержит какого-либо обобщенного или сводного обзора подходов или толкований, принятых различными договорными органами в отношении отдельных норм. Например, если бы понадобилось иметь информацию в отношении нормативного содержания положения о запрещении дискриминации по признаку положения или социального происхождения, то данная публикация могла бы оказать весьма незначительную, если вообще какую-нибудь непосредственную помощь. Альтернативным направлением в этой деятельности могло бы быть начало работы над совершенно новой публикацией (возможно, с несброшюрованным форматом), которая могла бы предоставить тот вид информации, которую государства-участники, органы по правам человека и эксперты - члены договорных органов могли бы использовать в своей работе в случае необходимости.

244. Другое предложение заключается в том, что секретариату следует рассмотреть возможность попытаться создать более специализированную базу данных на основе различных тем или предметных областей, а не стремиться использовать все людские ресурсы на функциональной или институциональной основе. До тех пор пока последний подход применяется почти без исключений, весьма незначительная вероятность того, что какие-либо сотрудники создадут базу подробных данных о всех видах деятельности, относящейся к конкретным вопросам, которые рассматриваются договорными органами, органами по разработке политики, специализированными или иными учреждениями, или региональными организациями по правам человека.

#### С. Взаимоотношения с основными региональными механизмами в области прав человека

245. Хотя нормы, применяемые каждым из трех основных региональных механизмов (африканского, европейского и межамериканского), не являются, как было отмечено выше 78/, ни в коей мере идентичными либо по отношению друг к другу, либо по отношению к соответствующим нормам Организации Объединенных Наций, в дополнение к весьма большому числу сформулированных сопоставимым образом стандартов, существует основополагающее допущение о том, что все различные органы принимают участие в общих усилиях по оказанию содействия более глубокому пониманию международно признанных принципов по правам человека и соблюдению этих принципов. Речь не идет о том, чтобы предложить абсолютную идентичность норм; в действительности, к основным доводам, которые приводятся иногда в пользу существования региональной системы, относятся: i) желание иметь более жесткие стандарты или ii) поиск путей создания норм, которые сформулированы таким образом, чтобы с большей точностью отражать специфические, культурные и иные традиции в рамках соответствующего региона, чем это возможно в случае с универсальными нормами. Тем не менее получил общее признание тот факт, что "региональные документы должны дополнять общепризнанные нормы в области прав человека" и что "определенные расхождения между положениями международных документов и региональных документов могут создавать трудности в связи с их осуществлением" 79/.

246. Наиболее эффективный путь повышения степени комплементарности в подходе среди органов на различных уровнях заключается в том, чтобы обеспечить создание эффективных каналов связи как с точки зрения соответствующих отдельных лиц, так и с правовой точки зрения. Однако существующая ситуация, в

действительности, весьма далека от этого, несмотря на ряд случаев, когда Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека подчеркивали важное значение более тесного взаимодействия. Так, достаточно привести лишь один пример, когда Генеральная Ассамблея вновь подтвердила в своей резолюции 47/125, "что региональные мероприятия... могут в значительной мере способствовать эффективному осуществлению прав человека и основных свобод и что обмен между регионами информацией и опытом в этой области... может быть улучшен" (пункт 8 преамбулы).

247. Однако в настоящий момент не существует регулярного (или даже проводящегося время от времени) форума, на котором члены договорных органов Организации Объединенных Наций могли бы познакомиться со своими региональными коллегами или обменяться мнениями по вопросам, представляющим общий интерес 80/. Кроме того (что, в конечном итоге, является значительно более проблематичным), полностью отсутствуют возможности обеспечения того, чтобы в концептуальных подходах, принимаемых либо на уровне Организации Объединенных Наций, либо на региональных уровнях, учитывались имеющие непосредственное отношение подходы, уже принятые на другом уровне.

248. Речь идет не о том, чтобы нормы, например Межамериканской комиссии или Суда по правам человека в какой-либо степени, определяли подход, который будет приниматься в отношении какого-либо конкретного случая органом Организации Объединенных Наций, таким, как Комитет по правам человека. Тем не менее, исходя из предпосылки о том, что существуют совместные обязательства в плане создания правовой базы международных норм по правам человека, которая должна быть в общем плане как можно более согласованной и совместимой, следует предпринять все усилия для обеспечения того, чтобы правовая база каждой из договорных систем была не только в распоряжении каждого из органов, но и конкретным образом принималась во внимание в соответствующих случаях. Даже если такой процесс будет приводить к случаям отказа или значительного изменения подхода другого органа, что неизбежно будет случаться весьма часто и, вероятно, должно иногда так происходить, то такое четко выраженное признание того, что осуществляется в настоящее время, помогло бы созданию более эффективной и более совершенной международной правовой базы по правам человека.

249. Можно возразить, что в настоящее время договорные органы уделяют довольно мало времени изучению того, что могло бы быть определено как правовые вопросы в целях углубления понимания правовых последствий и последствий для политики отдельной нормы по отношению к данной фактической ситуации. В самом деле, наиболее четко выраженный контекст, в котором происходит этот процесс, связанный с рассмотрением сообщений, представляемых в соответствии с одной из факультативных процедур, ограничивается в значительной степени рамками Комитета по правам человека и в значительно меньшей степени процедурами, применяемыми в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. Однако такое возражение несет в себе опасность недооценки степени, в которой использование таких процедур, по всей видимости, будет расти в ближайшие годы, так же, как и опасность игнорирования того факта, что были уже сделаны предложения в отношении принятия новых процедур, касающихся сообщений, в связи как с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, так и с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 81/.

250. Кроме того, хотя правовые вопросы не изложены соответствующим четким и подробным образом в связи с другими основными проблемами, стоящими перед договорными органами, они в действительности по-прежнему имеют весьма большое



значение. Так, например, по мере того, как рассмотрение докладов государств становится все более сложным и многоплановым процессом, будет возрастать необходимость для членов Комитета рассматривать с определенной степенью подробности правовой анализ на основе, в отношении которой они считают, что данный закон или практика является несовместимым с обязательствами, отраженными в конкретной договорной норме, или не удовлетворяет этим обязательствам. Аналогичным образом по мере того, как растет значение, придаваемое разработке замечаний общего характера, и как эти замечания приобретают все больший вес в правовых, университетских, правительственных и неправительственных кругах, правовым органам потребуются удвоить свои усилия для обеспечения того, чтобы в толкованиях норм, которые они помогают вырабатывать, учитывались бы правовые нормы, которые уже существуют на региональном уровне. Невыполнение этих требований может лишь усилить путаницу и в конечном итоге привести к подрыву авторитета правовой основы, созданной как на международном, так и региональном уровнях.

251. Необходимость, которая уже существует в этом отношении, ни в коей мере не является лишь улицей с односторонним движением. Представляется весьма вероятным, если привести один из нескольких возможных примеров, что тщательный поиск в рамках правовой основы, созданной в европейской системе, выявил бы лишь крайне ограниченное число ссылок, например, на окончательные мнения или замечания общего характера Комитета по правам человека. Обратное суждение также, без сомнения, справедливо. В расчете на более длительную перспективу одним из потенциальных результатов отсутствия этого взаимодействия является создание весьма различающихся и, возможно, в конечном счете несовместимых толкований и оценок в отношении норм, которые являются практически идентичными в своих изначальных формулировках. Хотя многим из таких различий может быть дано разумное объяснение с ссылкой на концепции, такие как рамки оценки, применяемые различными органами в их усилиях отразить соответствующие характерные черты, существует также весьма значительная опасность, что не сформулированный четким образом или не признанный элемент культурного релятивизма будет входить в нормативные толкования до тех пор, пока не будут предприняты меры для обоснования различий в подходах и толкованиях, когда в этом есть необходимость.

252. При рассмотрении конкретных рекомендаций в области политики, которые вытекают из настоящего анализа, необходимо исследовать четыре подхода. Первый подход состоит в том, чтобы разработать программу действий, направленную лишь на обеспечение того, чтобы договорные органы Организации Объединенных Наций и соответствующие региональные органы были бы достаточно хорошо проинформированы об осуществляемой друг другом деятельности. Второй подход касается разработки Генеральным секретарем соответствующих средств для выполнения просьбы, направленной ему Генеральной Ассамблеей "продолжать укреплять практику обменов между Организацией Объединенных Наций и региональными межправительственными организациями, занимающимися вопросами прав человека" (резолюция 47/125, пункт 6). Следует, однако, признать, что большая часть обменов, которые до сих пор имели место, привели к весьма незначительному реальному взаимодействию между двумя уровнями. Напротив, они были, главным образом, направлены на проведение совещаний того или иного рода на региональном или субрегиональном уровне, в которых соответствующие региональные органы участвовали почти случайно и в весьма незначительной степени (например, путем предоставления помещений или координации некоторых административных вопросов).

253. Третий возможный подход заключается в исследовании возможности проведения регулярных, пускай довольно нечастых, совещаний представителей договорных органов Организации Объединенных Наций и их региональных коллег.

Такие совещания должны включать (но ни в коей мере не должны ограничиваться) проведением подробных брифингов о работе принимающих органов. Так, например, если совещание должно было быть проведено в Банжуле, штаб-квартире Африканской комиссии, представители договорных органов Организации Объединенных Наций получили бы бесценную возможность узнать из первых рук, что делается этой Комиссией, с какими основными проблемами ей пришлось столкнуться и какие существуют возможности для осуществления совместных инициатив в будущем.

254. Четвертый возможный подход является одновременно наиболее важным и наиболее трудным. Становится все более неотложным делом для членов различных органов Организации Объединенных Наций и региональных органов иметь полный и свободный доступ к правовой базе, разработанный другими органами. В идеальном плане это будет достигнуто частично путем дальнейшего совершенствования баз данных, разрабатываемых в отдельных областях, хотя следует отметить, что Центр Организации Объединенных Наций по правам человека лишь едва начал осуществлять довольно элементарную программу деятельности, намеченную для него три с половиной года назад (по состоянию на июнь 1993 года) Целевой группой по компьютеризации, назначенной Комиссией по правам человека (E/CN.4/1990/39). Однако представляется очевидным, что наличие информации, обмен ею и доступность этой информации не могут быть случайно и автоматически достигнуты с течением времени. Напротив, необходимо назначить экспертную группу, состоящую из соответствующих специалистов из региональных организаций и организаций системы Организации Объединенных Наций (включая в этом случае представителей МОТ ввиду значительного прогресса, который был уже достигнут в этом отношении), с полномочиями разрабатывать целый ряд конкретных рекомендаций для будущей деятельности.

СНОСКИ

1/ Alexei Glukhov, "A Two-Way Street", International Affairs, July 1988, 31 at 34.

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

3/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective (Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, Publication No 8, 1991), p. 4.

4/ Там же.

5/ Dominic McGoldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights (Oxford, Clarendon Press, 1991). p. 499.

6/ См., например, Manfred Nowak, "The Activities of the UN Human Rights Committee: Developments from 1 August 1989 through 31 July 1992", 14 Human Rights Law Journal 9-19 (1993).

7/ Anne Bayefsky, "Making Human Rights Treaties Work", unpublished manuscript, University of Ottawa, 1993, p. 37.

8/ Так, четвертое совещание председателей договорных органов отметило: i) "крайнюю важность скорейшего принятия отдельными государствами-участниками мер по ратификации соответствующих поправок к обоим договорам"; и ii) "в период до вступления этих поправок в силу будет по-прежнему крайне необходимо обеспечить надлежащее финансирование двух соответствующих комитетов, чтобы те могли должным образом выполнять свои наблюдательные функции". A/47/628, пункты 47-48.

9/ Этот вопрос был подробно рассмотрен в первом варианте настоящего исследования (A/44/668, пункты 54-99) и не будет далее рассматриваться в настоящем докладе.

10/ См. в этой связи Декларацию, принятую в Сан-Хосе участниками Регионального совещания стран Латинской Америки и Карибского бассейна в рамках Всемирной конференции по правам человека, в которой отмечалось, что "необходимо провести оценку системы Организации Объединенных Наций в области прав человека...", A.CONF.157/PC/58, пункт 8.

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

12/ Статистические данные, используемые в этом разделе, фактически относятся не к 1980, а к 1979 году. Они будут пересмотрены, чтобы отразить ситуацию 1980 года в окончательном варианте этого обновленного доклада.

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

14/ Там же, Дополнение № 40 (A/34/40).

15/ Status of International Instruments: Chart of Ratifications as at 1 January 1993, ST/HR/4/Rew.7.

16/ Эта цифра фактически значительно ниже того показателя, который будет отмечаться в будущем, поскольку Комитет по правам ребенка не рассмотрел ни одного доклада к концу 1992 года и Комитет по ликвидации расовой дискриминации был в состоянии провести свои заседания в течение всего лишь двух недель вместо запланированных шести.

17/ Все замечания общего характера и общие рекомендации были недавно выпущены в одном сборнике, содержащемся в документе HRI/GEN/1 (1992).

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

19/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40), пункт 615.

20/ Там же, приложение IX.

21/ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.88.XIV.1.

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

23/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op cit., p. 25.

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

25/ Представляется весьма важным в данном контексте, что Комиссия по правам человека приветствовала "значение, придаваемое Рабочей группой [по вопросу о произвольных задержаниях] координации деятельности с другими механизмами Комиссии, а также с органами по наблюдению за выполнением договоров". Резолюция 1993/36, пункт 7.

26/ Резолюция 1993/11 Комиссии по правам человека, приложение, часть II.

27/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 18 (A/47/18), приложение VII.

28/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 1 (A/47/1), пункт 101.

29/ "Conclusions by the General Rapporteur, Mary Robinson, President of Ireland", Human Rights at the Dawn of the 21st Century, Council of Europe doc. CE/CMDH (93) 16 of 30 January 1993, p. 3.

30/ См. ST/HR/4/Rev.7. К государствам, которые ратифицировали лишь Пакт о гражданских и политических правах, относятся: Гаити и Соединенные Штаты Америки. Государствами, которые ратифицировали лишь Пакт об экономических, социальных и культурных правах, являются: Греция; Гвинея-Бисау; Гондурас; Соломоновы Острова и Уганда.

31/ Эти данные основаны на сопоставлении данных таблицы ратификаций по состоянию на 1 января 1993 года, содержащейся в документе ST/HR/4/Rev.7, и статистических данных, содержащихся в публикации - New York, Oxford University Press, 1992). См. таблицу 22 - Демографические изменения, - содержащую оценочные данные о численности населения за 1990 год; и таблицу 2 - Обзор развития человеческого общества, - содержащую данные о ВВП на душу населения за 1989 год.

32/ "From Madness to Hope", Address by Mr James P. Grant at the Consultation on the Role of the United Nations and NGOs in the Implementation of the Convention on the Rights of the Child, UNICEF House, 24 March 1993, p. 5.

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

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

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

36/ Доклад регионального совещания по Африке Всемирной конференции по правам человека, Тунис, 2-6 ноября 1992 года, A/CONF.157/PC/57, резолюция AFRM/2, пункт 4 d); и "Принципы, касающиеся статуса Комиссии и консультативной роли", принятые Международным совещанием национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, Париж, 7-9 октября 1991 года; воспроизведено в документе A/CONF.157/PC/42, пункт 82, в пункте 3 d).

37/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, op cit., p. 35.

38/ Эти цифры были приведены в документе HR1/MC/1988/L.2, подготовленном для второго совещания председателей договорных органов по правам человека.

39/ Информация, представленная Центром по правам человека по состоянию на 15 марта 1993 года. Можно отметить, что в связи с Пактом об экономических, социальных и культурных правах фактическое число просроченных докладов значительно меньше, чем это было до того, как Комитет изменил периодичность представления докладов с двух-трех лет (в зависимости от типа доклада) до пяти лет.

40/ Эта таблица взята из публикации Bayefsky, op. cit., p. 16.

41/ Воспроизводится в публикации 31 International Legal Materials (1992), p. 851, art. 8. 2 (c).

42/ Доклад Семинара Северных стран по правам человека (Лаугарвати, Исландия, 9-10 июня 1991 года), A/CONF.157/PC/7, пункт 56.

43/ 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.

44/ К этой категории, однако, не относятся запросы, основанные на том факте, что государство ратифицировало Устав Организации Объединенных Наций, поскольку эта основа могла бы быть использована для обоснования значительно более широкого круга запросов.

45/ Хотя следует отметить, что Европейская система как таковая не является унитарной, поскольку она также включает Комитет независимых экспертов в соответствии с Европейской социальной хартией и Европейским комитетом по предотвращению пыток.

46/ Таким образом, по состоянию на 31 июля 1992 года, 13 стран из общего количества 112 государств - участников Пакта о гражданских и политических правах представили основные документы. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40), приложение V.F.

47/ Jean-Bernard Marie, "International Instruments Relating to Human Rights: Classification and Status of Ratifications as of 1 January 1992", 13 Human Rights Law Journal (1992), p. 55 at 62.

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

49/ См. краткое изложение сообщения, сделанного г-ном Покаром в документе CCPR/C/SR.859, пункт 8.

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

51/ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Доклад о работе пятой сессии, Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, Дополнение № 3, (E/1991/23), приложение IV, часть B.1.

52/ В этом отношении можно было бы отметить, что Комитет по правам человека выразил свое мнение о том, что "усилия в направлении согласования и унификации могут также найти приемлемое решение у государства-участника, особенно посредством создания координационного механизма" (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), пункт 28 (4).)

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

54/ См., например, резолюцию AFRM/13, озаглавленную "Защита прав женщин", принятую Региональным совещанием по Африке Всемирной конференции по правам человека, A/CONF.157/PC/57.

55/ Подпункт а) пункта 1 Предложения 4, принятого Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин на своей двенадцатой сессии, воспроизведенный в документе E/CN.6/1993/CRP.2, приложение I.

56/ Philip Alston, "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", in P. Alston (ed.), The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal Oxford, Clarendon Press, 1992), p. 497.

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

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

59/ В соответствии с резолюцией 35/218 Генеральной Ассамблеи.

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

61/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40), пункт 22.

62/ Письмо министерства иностранных дел Нидерландов от 29 сентября 1988 года на имя Генерального секретаря, содержащее в приложении 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.

63/ Schermers, *op. cit.*

64/ Этот перечень взят непосредственно из документа, подготовленного секретариатом по просьбе четвертого совещания председателей договорных органов и распространенного во время этого совещания.

65/ Philip Alston, "The Importance of the Inter-play Between Economic, Social and Cultural Rights and Civil and Political Rights", paper presented to the Interregional meeting organised by the Council of Europe in advance of the World Conference on Human Rights, Strasbourg, 28-30 January 1993, Council of Europe doc. CE/CMDH (93) 7, para 33.

66/ См. также K.T. Samson, "Human Rights Co-ordination within the UN System", in Alston (ed.), *op. cit.*, pp. 620-675.

67/ Типичный пример приводится также в недавней резолюции о деятельности Рабочей группы по современным формам рабства Подкомиссии, в которой Комиссия по правам человека предложила:

"межправительственным организациям, соответствующим организациям системы Организации Объединенных Наций, в том числе Детскому фонду Организации Объединенных Наций, Программе развития Организации Объединенных Наций, Университету Организации Объединенных Наций, Международной организации труда, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной организации здравоохранения, Всемирному банку и Международному валютному фонду, Всемирной туристской организации, а также Международной организации уголовной полиции и заинтересованным неправительственным организациям и впредь представлять соответствующую информацию Рабочей группе".

Резолюция 1993/27 Комиссии по правам человека, пункт 5.

68/ Grant, *op. cit.*, p. 7.

69/ Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights More Effective, *op. cit.*, p. 37.

70/ Семинар Северных стран по правам человека (Лаугарватн, Исландия, 9-10 июня 1991 года), A/CONF.157/PC/7, пункт 61.

71/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 46 (A/43/46), приложение III. См. также в докладе Комитета сорок четвертой сессии (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 46 (A/44/46), приложение IV), правило 76 (4) (относящееся к заседаниям в соответствии со статьей 20 Конвенции).

72/ Michael Posner, "The Establishment of the Right of Non-Governmental Human Rights Groups to Operate", paper presented to American Society of International Law's Project on an International Human Rights Agenda for the Post-Cold War World, Washington DC, March 1993, p. 15.

73/ Higgins, op. cit., p. 8.

74/ Там же, стр. 8-11.

75/ 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).

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

77/ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.88.XIV.2.

78/ См. обсуждение выше в главе II.

79/ Резолюция 47/125 Генеральной Ассамблеи, пункт 9 преамбулы.

80/ Исключения в этом отношении были, как правило, случайными, а не являлись результатом какого-либо политического решения. Так, например, Комитет против пыток был проинформирован о деятельности своего регионального партнера - Европейской конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. Но этот брифинг был проведен одним из членов Комитета, который также является членом Европейского комитета. См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 44 (A/47/44), пункты 13-14.

81/ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1993 год, Дополнение № 3 (E/1993/22), приложение IV. Хотя следует отметить, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отверг конкретное предложение в отношении принятия Факультативного протокола в связи с проблемой насилия в отношении женщин. См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 38 (A/47/38), пункт 464.