

Возможные пути реформирования системы конвенционных органов в области международной защиты прав человека

*Гремза Н.Ю.**

На сегодняшний день перед конвенционными органами в области международной защиты прав человека стоит ряд серьезных проблем. К их числу относятся проблема несвоевременного представления докладов и их непредставления, трудности в связи с необходимостью представления докладов в два и более договорных органов, несогласованность руководств по представлению докладов, неполнота и неадекватность представляемой государствами информации, отсутствие действенной системы контроля за выполнением заключительных замечаний и рекомендаций конвенционных комитетов, неэффективность процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений и т.д.

Перечисленные проблемы стоят настолько остро, что без их решения невозможно эффективное функционирование системы договорных органов в целом. Таким образом, налицо острая необходимость реформирования системы конвенционных органов в области международной защиты прав человека. Вопрос заключается в том, какие именно изменения следует внести в систему договорных органов и каким образом.

Спектр мнений относительно путей и методов реформирования контрольного механизма довольно широк.

Начнем с позиции официальных лиц, поскольку именно их позиция задает тон и направление реформе.

Предложения по реформированию системы конвенционных органов впервые были официально высказаны Генеральным секретарем ООН в докладе «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» от 9 сентября 2002 г.

Генеральный секретарь в своем докладе отметил, что ООН осуществляет уникальную институциональную деятельность по разработке и поощрению правовых норм и практики в области прав человека,

* Гремза Никита Юрьевич – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

а также играет ключевую роль в сфере разработки правовых, контрольных и оперативных инструментов в целях обеспечения универсального характера прав человека. Генеральный секретарь определил в качестве первоочередной задачи развитие достигнутых успехов, в том числе посредством модернизации договорной системы в области прав человека. Отмечая, что механизмы и процедуры в соответствии с действующими договорами образуют большую, запутанную и очень сложную систему, Генеральный секретарь обратил особое внимание на то, что обязательства по представлению докладов являются тяжелым бременем для государств и Секретариата.

Ввиду того, что государства-участники все чаще несвоевременно представляют доклады или вовсе их не представляют, а также ввиду проблематичности представления докладов в несколько комитетов (вплоть до шести/семи), Генеральный секретарь предложил следующие меры, которые могли бы содействовать устранению недостатков существующей системы:

- 1) разработать более скоординированный подход комитетов к своей деятельности и стандартизировать разнообразные требования к представлению докладов;

- 2) разрешить каждому государству представлять единый (сводный) доклад, содержащий информацию о выполнении им всего спектра международных договоров по правам человека, участником которых оно является.

В этой связи Генеральный секретарь рекомендовал Верховному комиссару ООН по правам человека провести консультации с договорными органами о новых упрощенных процедурах представления докладов и к сентябрю 2003 г. представить свои рекомендации¹.

На 57-й сессии Генеральная Ассамблея ООН рассмотрела доклад Генерального секретаря «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» и приняла резолюцию 57/300, в которой предложила государствам – участникам договоров по правам человека и договорным органам провести обзор процедур представления докладов договорным органам с целью разработки более скоординированного подхода и упорядочения требований в отношении представления докладов в соответствии с этими договорами.

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» на 57-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. A/57/387. С. 16.

В указанной резолюции также содержится просьба к Верховному комиссару ООН по правам человека поддержать данное мероприятие, в том числе путем представления рекомендаций.

Как явствует из предложений, выдвинутых Генеральным секретарем и поддержанных Генеральной Ассамблеей ООН, официальная реформа направлена прежде всего на процедуру представления и рассмотрения докладов, в частности на решение трудностей, связанных с выполнением государствами обязательства по представлению докладов в два и более договорных органа, а также на устранение несогласованности руководств по представлению докладов. Конечная цель осуществления предлагаемых мер состоит в решении проблемы несвоевременного представления докладов и их непредставления.

В феврале 2003 г. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) представило Комиссии ООН по правам человека записку под названием «Эффективное функционирование механизмов в области прав человека. Договорные органы» (E/CN.4/2003/126), содержащую информацию о мерах, предпринятых в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи ООН.

Согласно данной записке УВКПЧ осуществило ряд мер. 1 ноября 2002 г. Верховный комиссар ООН по правам человека направил председателям шести конвенционных комитетов письмо, в котором обратил их внимание на рекомендации Генерального секретаря ООН. Верховный комиссар просил комитеты рассмотреть рекомендации Генерального секретаря и представить свои соображения к концу мая 2003 г.

На предложения Генерального секретаря отреагировали все договорные органы.

Председатель Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в конце ноября 2002 г. представил в письме, адресованном Верховному комиссару, предварительные соображения Комитета по предложениям Генерального секретаря. В письме отмечалась озабоченность некоторых членов Комитета по поводу того, что в результате объединения информации об имплементации широкого круга обязательств по различным договорам в области прав человека государства-участники могут получить возможность не представлять углубленных докладов о выполнении своих обязательств. Председатель Комитета предложил Верховному комиссару созвать рабочее совещание для обсуждения предложений Генерального секретаря ООН.

В декабре 2002 г. председатель Комитета по правам ребенка распространил для обсуждения неофициальный документ, названный «Договоры по правам человека: один сводный доклад». Данный документ был представлен Комитету на его 32-й сессии в январе 2003 г. В нем председатель Комитета ставит под сомнение оправданность предоставления государствам возможности подачи единого доклада с точки зрения выполнения государствами своих обязательств по представлению докладов.

Кроме того, председатель Комитета отмечает, что единый доклад может не отражать необходимую специфику договоров, а также представлять трудности для неправительственных организаций и учреждений ООН, которые традиционно принимают участие в процессе представления и рассмотрения докладов государств. Помимо этого, по мнению председателя Комитета, единый доклад может создавать ряд практических трудностей для договорных органов и Секретариата.

29 января 2003 г. Комитет по правам ребенка также провел неофициальное совещание с государствами – участниками Конвенции о правах ребенка, на котором некоторые государства изложили свои соображения относительно предложений Генерального секретаря.

Председатель Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин в ответ на запрос Верховного комиссара представил несколько «пунктов для рассмотрения», которые были одобрены Комитетом на двадцать восьмой сессии в январе 2003 г. В этом документе Комитет отметил, что целью пересмотра системы органов по правам человека, включая пересмотр методов работы договорных органов, должно быть укрепление системы прав человека на национальном уровне. В связи с этим, Комитет поддержал идею усиления координации и более тесного сотрудничества среди договорных органов, в частности посредством совещаний председателей комитетов и межкомитетских совещаний. В то же время Комитет пришел к выводу, что сводный доклад может подвергнуть риску «объект и цель Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин».

На запрос Верховного комиссара председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации от лица Комитета ответил письмом от 27 марта 2003 г., где он подчеркнул нацеленность Комитета на усиление координации с другими договорными органами и предложил Секретариату подготовить обзор руководств по представлению докладов. В отношении предложения по сводному докладу Комитет поднял

ряд вопросов, включая следующие: может ли такой доклад стать более обременительным для государств-участников; может ли сводный доклад повлечь за собой ухудшение выполнения государствами обязательства по представлению докладов в отношении имплементации определенных прав или в отношении определенных вопросов, таких как расовая дискриминация.

В письме от 8 ноября 2002 г. председатель Комитета по правам человека отметил, что первоначальная реакция членов Комитета на идею сводного доклада не была положительной. Вместе с тем он подчеркнул, что предложения Генерального секретаря требуют дальнейшего, более глубокого рассмотрения. В ходе 76-й сессии Комитет провел второе неформальное совещание с государствами – участниками Пакта о гражданских и политических правах. На совещании некоторые члены высказали предварительное мнение по поводу предложений Генерального секретаря. На этой сессии Комитет также создал небольшую рабочую группу для рассмотрения возможных вариантов и решений.

На основе доклада, представленного рабочей группой на 77-й сессии, Комитет высказался против концепции консолидированного или сводного доклада. Кроме того, Комитет заявил, что он не будет налагать ограничения в отношении объема докладов, установленного в соответствии со статьей 40 Пакта, а, скорее всего, призовет государства-участники подготавливать доклады в строгом соответствии с руководством Комитета по представлению докладов.

Комитет против попыток, рассмотрев предложения Генерального секретаря, в целом поддержал их (за исключением концепции сводного доклада), а также выступил с инициативой о введении системы мер контроля за выполнением государствами заключительных замечаний комитетов.

Рассмотрение предложений Генерального секретаря было продолжено на совещании в г. Мэلبуне (Лихтенштейн) с 4 по 7 мая 2003 г., совместно организованном Управлением Верховного Комиссара по правам человека и Правительством Лихтенштейна для обсуждения вопросов реформирования договорных органов. В совещании приняли участие члены договорных органов по правам человека, представители государств, учреждений ООН, Межпарламентского союза и неправительственных организаций.

Участники совещания сошлись во мнении по следующим общим пунктам. Во-первых, по их мнению, реформа договорных органов дол-

жна быть сконцентрирована на практических мерах по повышению эффективности мониторинга, диалога и механизма контроля за выполнением решений.

Во-вторых, при проведении реформы договорных органов следует проявлять гибкий подход, учитывая специфику каждого договорного органа. Также необходимо улучшить координацию между органами.

В третьих, следует проводить дальнейшую работу по разработке и уточнению определений и терминологии.

Участники совещания поддержали идею гармонизации руководств по представлению докладов. По их мнению, создание общего руководства, определяющего технические и правовые элементы докладов, окажет государствам-участникам помощь при подготовке докладов. Они посчитали, что Управлению Верховного комиссара по правам человека следует проработать вопрос о практичности и эффективности действующих руководств в отношении докладов государств-участников и разработать в этой связи рекомендации для Межкомитетского совещания в 2004 г.

Участники совещания также рассмотрели идею представления «сводного доклада». Ими было отвергнуто предложение о представлении государствами – участниками конвенций единого доклада, содержащего сводную информацию об имплементации государствами-участниками всего объема прав человека в соответствии с конвенциями, участниками которых они являются².

В докладе, принятом по итогам совещания, отмечается, что концепция сводного доклада была отвергнута, поскольку участники совещания признали, что для государств-участников представляет сложность подача единого доклада, отвечающего их обязательствам по представлению докладов по всем договорам, участниками которых они являются³. В комментариях к этому пункту также подчеркивается, что концепция представления сводного доклада тесно связана с концепцией единого конвенционного органа и реализация этой концепции требует внесения поправок в действующие конвенции и в руководства по представлению и рассмотрению докладов.

В то же время участники встречи признали, что введение единого доклада может представлять собой долгосрочную цель. В настоящее время представление единого доклада может быть приемлемым толь-

² Report of a brainstorming meeting on the human rights treaty body system. HRI/ICM/2003/4. P. 4.

ко для нескольких небольших государств, обладающих ограниченными административными и ресурсными возможностями по выполнению обязательств, касающихся представления докладов.

Рассматривая в контексте повышения эффективности системы договорных органов предложения Генерального секретаря ООН и предварительные комментарии к ним, высказанные комитетами, считаем необходимым сделать следующие замечания. По нашему мнению, осуществление предложенных Генеральным секретарем мер явно недостаточно для решения проблемы несвоевременности представления докладов и их непредставления государствами-участниками. Это связано с тем, что данные меры не устранят основные причины существующей проблемы. Несвоевременное представление или непредставление докладов государствами-участниками обуславливается отсутствием необходимых возможностей (ресурсов) и/или политической воли для выполнения обязательства по представлению докладов. На основании этого для устранения проблемы следует осуществить комплекс мер, одна часть которых была бы направлена на оказание содействия государствам в подготовке докладов, а другая заключалась бы в воздействии на государства, несвоевременно представляющие или вовсе не представляющие доклады в силу отсутствия необходимой политической воли.

Предложенные Генеральным секретарем меры способны частично решить только первую часть проблемы, уменьшив бремя государств-участников по представлению докладов. В целях обеспечения выполнения обязательств по представлению докладов государствами, неспособными самостоятельно в силу финансовых и технических трудностей подготавливать качественные доклады, следует активизировать помощь данным государствам. Им необходимо оказывать информационно-консультационное содействие при подготовке докладов. Возможно проведение и иных мероприятий, например обучающих семинаров для представителей этих государств.

При решении второй части проблемы, связанной с непредставлением государствами докладов в силу отсутствия политической воли, «единственный эффективный подход со стороны договорных органов и/или политических органов заключается в поиске способов повышения «издержек» несоблюдения обязательств»⁴. Одним из таких спосо-

³ Там же. С. 5.

⁴ Филипп Алстон. Окончательный доклад по вопросу повышения долгосрочной эффективности договорной системы по правам человека ООН. E/CN.4/1997/74. Р. 18.

бов, применяемых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, является направление в соответствующие государства извещений о том, что при непредставлении докладов в установленный срок комитет рассмотрит ситуацию, сложившуюся с правами человека в этом государстве, в отсутствие доклада. При непредставлении доклада в установленный срок договорному органу следует рассматривать ситуацию с правами человека на основе информации, полученной из других источников. По нашему мнению, на конференциях государств – участников соответствующих конвенций необходимо также ставить вопрос об ответственности государств за невыполнение обязательств по представлению докладов.

В свете более чем сдержанной первоначальной реакции комитетов на предложения Генерального секретаря нельзя не отметить значительные «подвижки» в позиции членов комитетов, нашедшие отражение в докладе 2-го межкомитетского совещания договорных органов по правам человека, проходившего с 18 по 20 июня 2003 г.

В первую очередь следует упомянуть о том, что огромное внимание на втором межкомитетском совещании было уделено вопросам усиления взаимодействия договорных органов.

Участники межкомитетского совещания единогласно высказались за обеспечение последовательности при рассмотрении докладов всеми договорными органами. Для достижения этой цели совещание рекомендовало секретариату обеспечивать всех членов договорных органов до рассмотрения доклада государства-участника основной информацией, содержащейся в докладах этого государства-участника, представленных другим договорным органам, а также заключительными наблюдениями/замечаниями других комитетов и соответствующими решениями по индивидуальным сообщениям/жалобам за последние три года. В случаях, когда доклад государства-участника рассматривался другим договорным органом в течение последних трех месяцев, секретариату было рекомендовано предоставлять комитету соответствующие протоколы заседания.

Более того, межкомитетское совещание рекомендовало договорным органам ссылаться на соответствующие заключительные наблюдения/замечания других комитетов либо во время диалога, либо в своих собственных замечаниях.

Непосредственно по поводу предложений Генерального секретаря участники межкомитетского совещания высказали следующую пози-

цию: они заявили о том, что разделяют цели и принципы, озвученные Генеральным секретарем в своем докладе, но не полностью одобряют предлагаемые им меры.

Межкомитетское совещание, отклонив концепцию сводного доклада, поддержало концепцию расширенного основного документа. Совещание призвало государства – участников договоров по правам человека подготовить расширенный основной документ, который подлежит регулярному обновлению, а также подготавливать периодические доклады, отвечающие специфике договоров и представляемые в отдельные договорные органы.

В этих целях межкомитетское совещание рекомендовало секретариату разработать проект руководства по расширенному основному документу для рассмотрения каждым конвенционным комитетом и принятия 3-м межкомитетским совещанием в 2004 г. Данное руководство должно акцентировать внимание на существенных аспектах прав человека, касающихся положений всех или нескольких договоров по правам человека.

Межкомитетское совещание также рекомендовало секретариату изучить возможности для дальнейшей гармонизации руководств договорных органов по представлению и рассмотрению докладов.

Не менее, а, возможно, даже более значимым вопросом, обсуждаемым на межкомитетском совещании, стала инициатива Комитета по правам человека и Комитета против пыток по введению системы мер по контролю за выполнением заключительных наблюдений. В результате дискуссии 2-е межкомитетское совещание рекомендовало всем договорным органам рассмотреть возможность установления процедуры по контролю за выполнением своих рекомендаций.

Отдельного внимания заслуживают предложения межкомитетского совещания, направленные на решение проблемы непредставления докладов и их несвоевременного представления. Для решения данной проблемы межкомитетское совещание рекомендовало каждому конвенционному комитету принять процедуры по рассмотрению ситуации в государстве-участнике, не представляющем доклады в течение длительного времени и не отвечающем на напоминания о необходимости выполнения обязательства по представлению доклада. В этой связи всем договорным органам следует утвердить следующие последовательные меры для понуждения к представлению просроченных докладов:

1) на каждой сессии секретариат должен уведомлять конвенционный комитет о всех случаях непредставления докладов; в этих случаях комитет должен направить соответствующему государству-участнику напоминание о необходимости представления доклада;

2) на каждой сессии секретариат должен предоставлять договорному органу перечень всех докладов, которые значительно просрочены; в этих случаях комитет может уведомить соответствующие государства-участники о том, что имплементация договора будет рассмотрена на намеченной сессии, а также потребовать от государства-участника предоставления до следующей сессии информации о том, когда оно представит просроченный доклад;

3) комитет должен также проинформировать государство-участника о возможности получения технической помощи по подготовке доклада со стороны Управления Верховного комиссара по правам человека и Отдела по делам женщин;

4) в случае отсутствия на следующей сессии ответа от государства-участника конвенционный комитет может установить дату рассмотрения ситуации с правами человека в данном государстве-участнике в отсутствие доклада⁵.

Таким образом, можно констатировать, что по сравнению с совещанием в Мэльбуне (Лихтенштейн) второе межкомитетское совещание сделало шаг вперед в направлении реформ.

Говоря о возможности рассмотрения ситуации с правами человека в государстве-участнике в отсутствие доклада, приведем мнение авторитетного специалиста в области международной защиты прав человека Элизабет Эватт по данному вопросу.

В том случае, если государства представляют доклады с опозданием или вовсе не представляют их без вышеперечисленных причин, Эватт рекомендует комитетам подготавливать собственное заключение. Данное заключение, основанное на материалах, полученных из широкого круга источников системы ООН и неправительственных организаций, позволит комитету запросить определенную информацию или попросить ответить на определенные вопросы. При этом подобное заключение может рассматриваться в качестве альтернативы доклада.

Впоследствии комитет мог бы таким образом вступить в диалог с государством и привлечь его к сотрудничеству. В случае если государ-

⁵ Report of the second inter-committee meeting of human rights treaty bodies (Geneva, 18-20 June 2003) // Annex I, A/58/350. P. 22-25.

ство не отвечает на запросы, комитет может сделать соответствующее замечание в своем ежегодном докладе.

Возвращаясь к рассмотрению комментариев, высказанных официальными и неофициальными лицами по поводу позиции Генерального секретаря, считаем необходимым подробнее остановиться на альтернативных предложениях.

Прежде всего остановимся на вариантах, выдвигаемых в качестве альтернативных концепций единого (сводного) доклада.

Высказываясь по поводу предложенных Генеральным секретарем мер, Комитет по ликвидации расовой дискриминации предположил, что одним из вариантов может быть сводный доклад, который будет включать общий обзор обязательств государства по всем договорам, участником которых оно является. К сводному докладу будут прилагаться отдельные приложения, включающие информацию о развитии в последнее время законодательства или практики применительно к имплементации каждого из договоров, участником которых является государство. Сводный доклад будет регулярно обновляться, так же как и приложения, направляемые в каждый из договорных органов в соответствии с периодичностью представления докладов, установленной в отношении соответствующих договоров.

Кроме того, получили развитие концепции периодических докладов по определенной проблематике (*focused periodic reports*), а также так называемых тематических или модульных докладов (*thematic or modular reports*).

Перечисленные концепции были рассмотрены участниками вышеупомянутого совещания, проходившего в г. Мэльбуне (Лихтенштейн).

Доклад по определенной проблематике представляет собой документ, содержащий информацию по определенным аспектам договорных обязательств. Такой доклад может включать аспекты, уточненные в процессе диалога между конвенционными органами и конкретными государствами-участниками, а также в заключительных наблюдениях и комментариях⁶.

По поводу докладов по определенной проблематике участники совещания высказали также следующие замечания:

- от государств-участников можно затребовать представления доклада по определенной проблематике после подачи первоначального доклада и по крайней мере одного периодического доклада;

⁶ Там же. С. 6.

- договорным органам следует продолжать запрашивать полный доклад, когда это необходимо и целесообразно;
- концепция таких докладов должна быть опробована на эксперименте, предпочтительно проводимом органом, функционирующим в течение длительного срока, с целью определения возможностей и преимуществ использования системы данных докладов.

Под модульным докладом понимается доклад, состоящий из общего для всех конвенционных органов документа и прилагаемых к нему специальных докладов по каждому договору⁷.

Понятие тематического доклада во многом схоже с понятием доклада, ориентированного на определенную проблематику. Тематический доклад составляется по тематическим линиям. При этом следует иметь в виду, что доклады, содержащие информацию по областям, общим для ряда договоров, могут также определяться как тематические.

По мнению участников совещания, концепции тематических и модульных докладов, а также докладов, ориентированных на определенную проблематику, в настоящее время не могут быть реализованы, поскольку требуют дальнейшей проработки и уточнения⁸.

В среде специалистов в области международного права высказываются и иные суждения по поводу реформирования системы докладов. Так, например, вышеупомянутый специалист Элизабет Эватт предлагает в качестве одной из возможных мер, направленных на подготовку руководства по составлению сводного доклада, разработать согласованные между собой руководства по представлению докладов в соответствии с каждой из конвенций. Эти руководства должны описывать «модули» (образцы) информации, которые будут удовлетворять требованиям, предъявляемым несколькими комитетами. Будучи однажды подготовленным государством, каждый из этих «модулей» может быть включен в доклад, представляемый соответствующему договорному органу. Так, например, «модуль» может содержать информацию о праве на труд в соответствии с:

- Пактом об экономических, социальных и культурных правах, статья 6 (1);
- Конвенцией по ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 (е) (i);
- Конвенцией по ликвидации дискриминации в отношении женщин, статья 11 (1) (а-с), 11 (2)⁹.

⁷ Там же. С. 8.

⁸ Там же. С. 7.

Заслуживают внимания предложения по реформированию системы докладов, высказанные Комитетом по правам человека. Комитет пришел к единому мнению по вопросу о том, что в отношении докладов, поданных после представления первоначального и одного периодического доклада, существующая система должна быть изменена следующим образом: за 8 месяцев до рассмотрения договорный орган должен одобрить и передать государству-участнику перечень вопросов, составленный на основе пунктов предыдущих заключительных замечаний.

При составлении этого перечня следует опираться на информацию о выполнении государством заключительных замечаний, полученную из широкого круга источников (в том числе от неправительственных организаций, специальных докладчиков Комиссии по правам человека, региональных организаций по правам человека, из докладов государств – участников Контртеррористического Комитета и т.д.). Указанный перечень также должен включать «открытый вопрос», позволяющий государству-участнику предоставлять какую-либо иную информацию, имеющую отношение к его обязательствам по Пакту.

Ответы государства-участника на содержащиеся в перечне вопросы образуют его следующий периодический доклад и информируют Комитет о позиции делегации государства-участника до публичного обсуждения доклада¹⁰.

Среди вопросов, оставленных без внимания официальными лицами, следует упомянуть проблему неполноты и неадекватности информации, представляемой государствами в своих докладах.

В целях решения данной проблемы Элизабет Эватт предлагает комитетам заблаговременно, до рассмотрения докладов подготавливать собственные аналитические заключения, которые бы содержали адекватную информацию, необходимую для рассмотрения комитетами докладов государств-участников. Для этого, по ее мнению, процесс, связанный с представлением и рассмотрением докладов, необходимо начинать с подготовки государством-докладчиком письменного заключения. Государству следует завершить подготовку заключения и представить его в комитет по крайней мере за одну сессию до рассмотрения доклада.

⁹ Elizabeth Evatt. The Future of the Human Rights Treaty System: Forging Recommendations. // The UN Human Rights Treaty System in the 21 st Century. Anne F. Bayefsky. P. 295.

¹⁰ Background note on the Secretary-General's proposals for reform of the treaty body system. HRI/ICM/2003/3. P. 5-7.

После рассмотрения данного заключения комитет может запросить недостающую информацию и утвердить перечень тем или вопросов, который будет передан государству в связи с рассмотрением доклада. Государству будет предписано представить письменный ответ на запрос. В этом случае ответы государства могут привести к обновлению его аналитического заключения, представляемого рабочей группой комитета до сессии, на которой доклад будет рассмотрен. Таким образом, можно будет отделить вопросы, связанные с информационным обеспечением комитетов, от вопросов, касающихся контроля за выполнением государствами своих обязательств. В результате комитет будет обладать собственным аналитическим заключением, которое будет использоваться в процессе диалога.

В случае подготовки указанных аналитических заключений следующие доклады и иные, более поздние материалы могут быть включены в качестве дополнений к ранее представленному заключению. Это позволит, по мнению Э. Эватт, обеспечить непрерывность и последовательность докладов, а также улучшить координацию между договорными органами.

Высказываются и иные предложения по вопросу решения проблемы неполноты, неадекватности и необъективности представляемой государствами информации. Приведем мнение юриста-международника А. Баефски в отношении так называемого «установления фактов». Она полагает, что информация, получаемая от правительств и неправительственных организаций, недостаточно объективна. Для получения достоверной информации необходимо направлять во все государства-участники «миссии по установлению фактов». Таким образом, члены комитетов смогут непосредственно посещать государства, знакомясь с ситуацией по правам человека на месте.

Указанные предложения вызывают одобрение далеко не всех специалистов. Так, например, председатель Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в течение восьми лет (1991-1998 гг.) и одновременно специальный докладчик по вопросу о повышении долгосрочной эффективности договорной системы по правам человека независимый эксперт Филипп Алстон, возражая против подобных миссий, высказывает такие аргументы, как огромные затраты, вовлечение большого количества переводчиков и т.п. Более того, он считает, что это приведет к трансформации природы системы договорных органов до неузнаваемости.

Ключевым вопросом функционирования системы договорных органов, который требует существенных изменений, является контроль за выполнением государствами решений комитетов.

На сегодняшний день, несмотря на то, что замечания комитетов не имеют обязательной юридической силы, государства должны их выполнять. По мнению Э. Эватт, у комитетов, в свою очередь, должны быть собственные процедуры для определения того, действуют ли государства в соответствии с их рекомендациями или нет.

Комитетам следует получать из неправительственных организаций и других источников информацию о действиях или бездействии государства по выполнению замечаний комитетов. Комитетам в ряде случаев также необходимо запрашивать у государств информацию о выполнении своих рекомендаций, устанавливая при этом срок представления таких сведений.

Для оказания воздействия на государства с целью выполнения ими своих обязательств Эватт предлагает договорным органам чаще обращаться за поддержкой к общественности. В этой связи комитетам необходимо изыскивать ресурсы для обнародования через средства массовой информации результатов диалога между государством и комитетом.

Договорные органы и после принятия заключительных замечаний должны предлагать свое содействие в отношении имплементации обязательств государств.

Э. Эватт предлагает не ограничиваться предлагаемыми ею мерами и рассматривать их в качестве составляющей комплекса мер, направленного на повышение эффективности системы в целом. По мнению Э. Эватт, чем тщательнее пройдет подготовка к диалогу, чем качественнее будет анализ законодательства и практики государства и чем точнее, детальнее будут заключительные замечания, тем большим будет вклад таких замечаний в изменение ситуации и тем проще будет отслеживать, произошли ли какие-либо изменения в действительности.

Отдельного внимания заслуживает вопрос реформирования процедуры индивидуальных сообщений.

Данный вопрос, хотя и не стал объектом дискуссий на официальном уровне, уже в течение длительного времени является предметом пристального внимания со стороны специалистов в области защиты прав человека.

В этой связи полагаем уместным привести рекомендации, подго-

товленные профессором А. Баефски по итогам конференции «Введение в действие международного права в области прав человека: система договоров в XXI веке», прошедшей в Торонто 22-24 июня 1997 г.

По мнению участников конференции, целями процедуры подачи индивидуальных жалоб являются:

а) предоставление лицам, ставшим жертвами нарушения прав человека, эффективного и своевременного средства правовой защиты;

б) внесение в законодательство и практику системных изменений, которые положительным образом скажутся на других лицах в подобных ситуациях;

в) создание для национальных учреждений и судов государств-участников руководства по выполнению требований договора посредством уточнения смысла положений договора.

Учитывая изложенное, А. Баефски формулирует следующие рекомендации:

государствам-участникам необходимо

1) переводить решения и краткие обзоры решений, касающиеся данного государства, на местные языки;

договорные органы обязаны

2) выносить детализированные и обоснованные решения по существу ввиду большого обучающего и превентивного потенциала дел по индивидуальным жалобам;

3) объединять (где это возможно) рассмотрение вопроса о приемлемости жалобы с рассмотрением дела по существу;

4) предпринимать временные меры для защиты лиц, подавших жалобы, от невосполнимого ущерба;

5) устанавливать жесткие временные рамки в отношении ответов государств;

6) одобрить основанные на очевидности презумпции для принятия решений при отсутствии ответов государств на запросы конвенционных органов или при неполноте предоставляемой информации;

7) рассматривать дела, не представляющие особой сложности, на заседаниях камер комитетов для подготовки проектов решений, которые будут одобрены на пленарном заседании без обсуждения;

8) пересмотреть необходимость проведения устных слушаний при обстоятельствах, когда лицо, подавшее жалобу, имеет доступ к правовой помощи (при этом следует жестко определить временные рамки устных заявлений сторон);

Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека следует

9) организовать семинары по процедуре подачи индивидуальных сообщений, а также по юриспруденции как на международном, так и на национальном уровне;

10) консультировать лиц, обращающихся с жалобами по поводу требований, предъявляемых к форме и содержанию жалоб;

11) публиковать решения договорных органов¹¹.

При рассмотрении различных предложений по реформированию системы договорных органов по правам человека нельзя хотя бы вкратце не упомянуть о подходе к реформированию, предполагающем кардинальную реорганизацию всей существующей системы.

В отличие от представленных выше мнений сторонники этого подхода, к которым относятся профессора Б. Гросс и В.А. Карташкин, считают, что только кардинальные изменения способны привести к резкому повышению эффективности системы договорных органов. Предлагаемые ими меры направлены на решение не тех или иных отдельных проблем, а всего комплекса проблем в целом.

Центральная идея, на которой основывается указанная концепция, состоит в необходимости разработки и принятия Хартии прав человека для XXI века, а также создания единого органа по правам человека. В Хартии прав человека для XXI века должны быть объединены все действующие универсальные международные договоры в области прав человека. Более того, в Хартию необходимо включить новые нормы и принципы в области прав человека, отвечающие требованиям сегодняшнего дня. На основании Хартии должен быть создан единый орган, действующий на постоянной основе и наделенный полномочиями по принятию решений, имеющих для государств обязательную силу.

С точки зрения авторов этой идеи принятие Хартии позволит предотвратить создание новых конвенционных органов, избежать дублирования в их работе, распыления финансовых средств ООН и различного толкования норм международного права в области прав человека.

Б. Гросс и В.А. Карташкин считают, что поскольку государства по ряду причин не готовы приступить к разработке проекта Хартии, инициативу в данном случае следует проявить неправительственным организациям. Они должны подготовить проект, который впоследствии

¹¹ Anne F. Bayefsky. Conclusions and recommendations // The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century. P. 338-339.

станет отправной точкой для обсуждения и рассмотрения государствами и межправительственными организациями вопроса о принятии подобной Хартии¹².

Данный подход вызывает ряд принципиальных возражений и сомнений.

С одной стороны, подавляющее большинство государств, международных организаций и самих конвенционных комитетов против принятия подобного договора и создания единого органа по правам человека. В этой связи представляется маловероятным принятие такого документа в обозримом будущем. Если все-таки предположить, что указанный договор будет принят, процесс его вступления в силу и, соответственно, процесс создания единого органа может затянуться на несколько десятилетий.

На наш взгляд, рассмотрение вопроса о возможности разработки и принятия нового договора, включающего все действующие конвенции и содержащего новации в этой области права, целесообразно отложить до момента, когда участниками всех семи конвенций станут все государства мира.

С другой стороны, встает вопрос о целесообразности принятия нового договора по правам человека, охватывающего все действующие универсальные договоры в данной области, и создания единого органа взамен существующих комитетов. Действительно, создание единого органа решит некоторые проблемы, например проблему дублирования функций конвенционных комитетов. Вместе с тем вызывает сомнение, приведет ли такая радикальная мера к соразмерному повышению эффективности системы. Неясно также, каким образом единый орган по правам человека будет справляться с огромным объемом функций и дел.

В заключение полагаем необходимым подчеркнуть, что определяющее значение для проведения реформы системы конвенционных органов по правам человека будет иметь политическая воля государств-участников соответствующих договоров. Многое также зависит от позиции и действий конвенционных комитетов.

В настоящее время можно констатировать прогресс во взглядах членов конвенционных органов на реформу.

На основании изложенного, некоторые изменения, скорее всего, будут внесены в существующую систему в течение ближайших лет.

¹² Gross B., Kartashkin V. Goals for Stronger United Nations. P. 228-233.

Такой вывод напрашивается после изучения позиций большинства конвенционных комитетов и некоторых государств. Например, в настоящее время почти все члены комитетов едины во мнении о необходимости гармонизации руководств комитетов по представлению докладов. Кроме того, судя по результатам второго межкомитетского совещания, перспективными представляются концепция расширенного основного документа и идея рассмотрения ситуации с правами человека в государстве-участнике в отсутствие доклада.

Помимо процедуры представления докладов, реформы, возможно, затронут и процедуру рассмотрения индивидуальных сообщений. Правда, говорить об этом сейчас преждевременно. В число вопросов, обсуждаемых на официальном уровне в связи с предложениями по реформированию действующей системы, пока не вошел ни один вопрос, касающийся процедуры индивидуальных жалоб. Данный факт объясняется тем, что государства и конвенционные органы в настоящее время не заинтересованы и не готовы обсуждать вопросы, связанные с внесением изменений в указанную процедуру. При этом не следует исключать возможности постановки на официальном уровне вопроса о реформировании процедуры подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб в будущем.