

Международное гуманитарное право

ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

А.А. Тихонов*

20 декабря 1993 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на своей 48-й сессии¹ постановила учредить пост Верховного комиссара (ВК) ООН по правам человека**. С принятием этого, не будет преувеличением сказать, исторического решения, отражающего качественно новое состояние современных международных отношений, завершается самая продолжительная в истории ООН дискуссия по вопросу, бывшему на протяжении почти 50 лет в центре дебатов по правам человека и разделявшему международное сообщество в ходе этой дискуссии на два непримиримых лагеря: сторонников создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека и противников этого.

Значение данного решения выходит далеко за рамки еще одного символа, знаменующего завершение периода "холодной войны", сопровождавшейся противостоянием Запада и Востока, негативными последствиями для эффективного содействия поощрению и защите прав человека на глобальном уровне.

Учреждение поста ВК ООН по правам человека, несмотря на ограниченность его первоначального мандата, не только значительно укрепляет существующие механизмы поощрения и защиты прав человека и основных свобод, но и создает необходимые предпосылки для рационализации и оптимизации деятельности ООН, направленной на достижение одной из важнейших ее уставных целей – осуществление международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения прав человека. Удастся ли реализовать потенциал, заложенный в этом новом институте, покажет будущее. Слишком мало

* Сотрудник Центра ООН по правам человека (сведения об авторе см. МЖМП. – 1995. – № 1. – С. 155).

** Суждения, высказанные в данной статье, являются личными мнениями автора и не обязательно отражают позицию Центра ООН по правам человека.

времени прошло с тех пор, когда г-н Айала Лассо (Эквадор), назначенный Генеральным секретарем ООН Верховным комиссаром ООН по правам человека, 1 февраля 1994 г. был утвержден Генеральной Ассамблеей ООН в этой должности.

Более уместным в данном положении представляется оглянуться назад и попытаться осмыслить значение этого решения в свете предыдущих инициатив и в контексте постоянно возрастающей роли ООН в области защиты прав человека. Поэтому в данной статье основное внимание будет уделено рассмотрению истории развития идеи Верховного комиссара по правам человека в рамках ООН и формулированию рекомендаций по наиболее полному воплощению в жизнь целей этого органа.

I. Идея создания в рамках ООН постоянно действующего органа по защите прав человека родилась вместе с этой организацией и в той или иной форме проявлялась в деятельности различных ее учреждений, занимающихся вопросами прав человека на протяжении полувекового существования ООН.

Здесь, очевидно, будет уместно заметить, что в соответствии с Уставом ООН осуществление международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам является, наряду с поддержанием международного мира и безопасности и разрешением международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера, одной из главнейших целей деятельности Организации Объединенных Наций². Логично было бы предположить, что для достижения каждой из трех главных целей в рамках Организации будут созданы соответствующие главные органы.

Действительно, для обеспечения "быстрых и эффективных" действий Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности государства – члены ООН согласились на создание Совета Безопасности, недвусмысленно указав, что именно на этот орган возлагается главная ответственность в этой сфере международного сотрудничества, и согласившись с тем, что при исполнении своих обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от имени всех членов ООН. Печальный опыт Лиги Наций и жестокий урок, преподанный фашистской Германией, развязавшей вторую мировую войну, не прошли даром, и послевоенное международное сообщество государств, преодолев существовавшие между ними различия экономического, политического и идеологического характера, было полно решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны. В этом случае у нас есть все основания говорить, по меньшей мере на правовом уровне, об адекватности созданного механизма поставленной цели.

С определенными оговорками данный вывод применим и к созданному государствами – членами ООН Экономическому и Социальному Совету (ЭКОСОС), на который была возложена ответственность за выполнение функций, определенных в главе IX Устава ООН, а именно содействовать: а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; б) разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем, международному сотрудничеству в области культуры и образования; а также в) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии³.

Если к этому добавить, что для выполнения всех этих задач ЭКОСОС были предоставлены лишь такие средства, как подготовка исследований и составление докладов, формулирование рекомендаций Генеральной Ассамблее, членам ООН и заинтересованным специализированным учреждениям, подготовка проектов конвенций для представления Генеральной Ассамблее, а также право созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию, то станет очевидно, что, действительно, как объединенные нации мировое сообщество проявило себя лишь в отношении решения вопроса о поддержании мира и международной безопасности. Что же касается двух других целей ООН, то в силу целого ряда причин их эффективная реализация в момент выработки и принятия Устава ООН явно не стояла в повестке дня вчерашних участников антигитлеровской коалиции, каждый из которых имел свое видение послевоенного мира, роли, которую в нем должна была играть создаваемая организация, тех пределов, в которых этой Организации предстояло функционировать.

Этим, в частности, и объясняется тот факт, что в рамках Организации в соответствии с Уставом мы имеем Совет Безопасности с четко определенным мандатом и Экономический и Социальный Совет, занимающийся всеми остальными вопросами, среди которых значится также и содействие всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод. Если к этому добавить, что свои полномочия в области поощрения прав человека ЭКОСОС делегировал созданной им Комиссии по правам человека, то разрыв между провозглашенной в Уставе целью и средствами, предоставленными для ее достижения, будет еще более разительным*.

* Заметим, что на протяжении всего существования ООН доля ее бюджета, выделявшаяся на осуществление программы прав человека, никогда не превышала 0,8%. А ведь речь идет о деятельности, направленной на достижение одной из основных целей ООН.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что идея создания постоянно действующего органа по наблюдению за соблюдением прав человека и их защите хотя и была заложена в Уставе ООН, но не была реализована на том этапе и на необходимом уровне.

Началась длительная и захватывающая борьба истинных поборников прав человека за создание такого органа, а следовательно, и за приведение механизма ООН в соответствие с провозглашенными Уставом целями. В этой борьбе были периоды затишья и периоды бурной активности, были неудачи и достижения, и во второй половине 60-х годов даже казалось, что принятие международным сообществом этой идеи не за горами, но все вновь откладывалось и начиналось снова.

Однако все эти длившиеся иногда годами дискуссии не прошли бесследно, несмотря на серию неудач, преследовавших ее инициаторов в 40–80-е годы, ибо в центре этих дискуссий находились человек, признание его достоинства и неотъемлемых прав, являющихся основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Человек нуждался в защите, которую впервые за всю историю его существования ему могла бы предоставить им же созданная (вспомним: "Мы, народы Объединенных Наций") международная организация. Эта дискуссия будоражила мировое общественное мнение, будила совесть объединенных наций, предостерегала настоящих и потенциальных нарушителей прав человека, мобилизовывала сторонников активной защиты прав человека на поиски путей совершенствования существовавших механизмов в области правозащитной деятельности. Кроме того, эта дискуссия имела и положительные моменты, которые способствовали прогрессивному развитию нормотворческой деятельности в области прав человека.

Основными вехами истории рассмотрения вопроса о создании постоянно действующего органа по поощрению и защите прав человека являются предложение Уругвая (1950–1954 гг.), инициатива Коста-Рики (1965–1973 гг.) и решение Всемирной конференции по правам человека (июнь 1993 г.).

II. Как известно, в первые годы существования ООН ее деятельность в области прав человека в основном была посвящена разработке всеобъемлющего документа, который в первоначальном варианте назывался Международным биллем по правам человека⁴ и должен был состоять из трех частей: Декларации, Пакта и Документа, определяющего меры для проведения положений Пакта в жизнь (далее – Меры по имплементации Пакта). Предполагалось, что с принятием этого документа расплывчатые и общие формулировки Устава ООН, касающиеся прав человека, позднее возведенные в ранг общепризнанного принципа международного права, будут переведены на

язык конкретных гражданских, культурных, политических, социальных и экономических прав, что будет создан постоянно действующий международный орган защиты этих прав и что все члены международного сообщества в предельно краткие сроки ратифицируют этот универсальный по своему характеру документ. Таким образом, принцип универсализма, лежащий в основе самого существования Организации Объединенных Наций, мог бы найти, будь эта идея реализована, свое адекватное выражение в деятельности ООН, направленной на достижение одной из главных ее уставных целей – поощрение и развитие уважения к правам человека.

Международно-правовой романтизм тех, кто стоял у истоков этого первоначального проекта, спустя и 50 лет не может не вызывать искреннего восхищения и глубокого уважения.

Однако чем дальше уходила в историю дата победы антигитлеровской коалиции во второй мировой войне, тем явственнее стали проявляться различия в подходах бывших союзников к ключевым проблемам послевоенного международного сотрудничества. Международное сотрудничество по правам человека явилось одной из тех областей, где эти различия проявились в наиболее острой форме, и это понятно, ибо за ним стояло освященное многовековой историей и легализованное международным правом суверенное право всемогущего государства распоряжаться судьбой и жизнью находящихся под его юрисдикцией подданных (граждан) по своему собственному усмотрению.

Принцип универсализма поэтому в определенной степени был реализован применительно лишь к первой части предполагавшегося всеобщего Пакта – Декларации прав человека, которая была принята в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. под названием Всеобщей декларации прав человека⁵. Несмотря на то что ни одно из 56 государств, бывших тогда членами Организации Объединенных Наций, не выступило против этой резолюции, результаты голосования, тем не менее, стали показателем складывавшейся в ООН расстановки сил по отношению к правам человека, которая на многие десятилетия определила характер развития деятельности ООН в этой сфере. За резолюцию проголосовали 48 государств-членов, никто не голосовал против, и 8 государств-членов воздержались в ходе голосования. К последним относились Белорусская Советская Социалистическая Республика, Чехословакия, Польша, Саудовская Аравия, Украинская Советская Социалистическая Республика, Южноафриканский Союз, Союз Советских Социалистических Республик, Югославия⁶.

Идею универсализма в подходе к правам человека, которая нашла отражение во Всеобщей декларации, не удалось, однако, реали-

зовать при разработке второй части Международного билля прав человека – Пакта. После длительных дискуссий Генеральная Ассамблея под мощным давлением блока западных стран приняла в 1952 году решение о разработке двух пактов: о гражданских и политических правах; об экономических, социальных и культурных правах, указав при этом, отдавая символическую дань принципу универсализма, что они должны содержать как можно больше идентичных статей и должны быть одобрены и открыты для подписания и ратификации одновременно.

Третья часть предполагавшегося Международного билля по правам человека – Меры по имплементации Пакта – предоставляла уникальную возможность для создания в рамках ООН специального органа по защите прав человека, действующего на постоянной основе, – возможность, которая осталась не реализованной в Уставе ООН. Среди различных предложений, рассматривавшихся в этой связи Комиссией ООН по правам человека, несомненно наиболее соответствующим духу Устава ООН являлось предложение Австралии о создании Международного Суда по правам человека, которое, совместно с детально разработанным проектом Устава Международного Суда по правам человека, и было представлено 5-й сессии Комиссии ООН по правам человека в 1950 году⁷.

В проекте, насчитывающем 32 статьи, предусматривалось, в частности, что Суд будет заседать постоянно и что сторонами по делам могут быть государства, отдельные лица, группы лиц, ассоциации, как международные, так и национальные. К ведению Суда были отнесены три категории дел: 1) все споры, возникающие из толкования и осуществления положений Пакта о правах человека и переданные Суду любой стороной, участвующей в Пакте; 2) все споры, возникающие из толкования и осуществления статей, касающихся прав человека, во всех договорах или конвенциях между государствами и переданные Суду сторонами, участвующими в таких договорах или конвенциях; 3) все вопросы, касающиеся соблюдения прав человека сторонами таких пактов, договоров или конвенций и переданные Суду Комиссией по правам человека. При рассмотрении этих дел, которое завершается принятием окончательного и не подлежащего обжалованию решения, обязательного лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу, Суд применяет: а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими или заинтересованными государствами; б) международные обычаи как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; г) с опре-

деленной оговоркой судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм; д) общие принципы справедливости и правосудия. Как ни парадоксально, но именно принцип универсализма, заложенный в австралийском проекте, предопределил его неприятие со стороны международного сообщества.

Вопрос о создании Международного Суда по правам человека фигурировал в повестке дня семи сессий (с 5-й по 11-ю включительно) Комиссии ООН по правам человека. Однако идея была настолько революционна для того времени (заметим, что таковой она остается и ныне на глобальном уровне), что даже в состоящей из представителей 18 государств Комиссии ООН по правам человека оказалось невозможно добиться ее одобрения и принятия.

Добавим к этому, что в 1962 году предложение Колумбии о включении в предварительную повестку дня 27-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопроса об учреждении международного трибунала по правам человека, не найдя какой-либо поддержки в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, было отозвано.

Таким образом, предпринятая в контексте разработки универсального Международного билля по правам человека первая попытка создания в системе ООН специального, действующего на постоянной основе органа по защите прав человека закончилась неудачей.

III. 3 ноября 1959 г., также в контексте обсуждения вопроса о разработке проекта Международного пакта по правам человека и мер по его имплементации, Уругвай на 5-й сессии ГА ООН внес предложение о создании постоянного органа Объединенных Наций, который мог бы называться Генеральной прокуратурой, Верховной комиссией или Главной прокуратурой и которому были бы предоставлены все, некоторые или аналогичные полномочия из перечисленных ниже, а именно: а) принимать представляемые правительствами, некоторыми имеющими на то право организациями, а также отдельными лицами заявления о имевших якобы место нарушениях Пакта; б) расследовать означенные заявления, самостоятельно или при содействии региональных комиссий, располагая полномочиями отклонять те из них, которые будут признаны необоснованными или недостаточно серьезными; в) наблюдать за соблюдением положений Пакта, равно как и установленной процедуры подписавшими Пакт государствами, с правом производить необходимые для этого расследования; г) во всех случаях стремиться к разрешению вопросов дружественным путем и по соглашению, прежде чем прибегать к дальнейшим мероприятиям; д) представлять на рассмотрение Централь-

го комитета, учрежденного для этой цели, в соответствии с правилами случаи, в отношении которых установлено наличие серьезных нарушений положений Пакта и которые не оказалось возможным разрешить дружественным путем.

Полномочия означенной Комиссии и круг ее ведения подлежали бы особому определению.

Идеи, заложенные в предложении Уругвая, были конкретизированы в документе, озаглавленном "Предлагаемые дополнения и поправки к проекту первого Международного пакта по правам человека, касающиеся учреждения должности Верховного комиссара Объединенных Наций по правам человека (Генерального прокурора)" и представленном на рассмотрение 7-й сессии Комиссии по правам человека в 1951 году⁸.

Проект, состоящий из 17 статей, провозглашал учреждение **постоянного органа** – Верховного комиссара ООН (Генерального прокурора) по правам человека – для исполнения функций по имплементации положений Пакта и наблюдения за его соблюдением. Документ содержал детальное описание функций и полномочий Верховного комиссара, равно как и различных аспектов административно-технического характера. Некоторые из них были восприняты в последующих проектах учреждения поста Верховного комиссара ООН по правам человека.

Во-первых, речь шла о создании органа, действующего на постоянной основе. Во-вторых, назначение на эту должность должно было производиться Генеральной Ассамблеей на срок 5 лет с возможностью переизбрания. В-третьих, Верховный комиссар наделялся правом назначения сотрудников своего аппарата. В-четвертых, он получал право назначать региональных комиссаров по правам человека, которые под его руководством и наблюдением помогали бы ему осуществлять свои функции в отношении данного региона. В-пятых, Верховный комиссар наделялся правом представления годовых, а когда это необходимо – и специальных докладов на рассмотрение Генеральной Ассамблее. В-шестых, он уполномочивался получать, рассматривать и проводить расследования по жалобам о нарушении прав человека от отдельных лиц, групп лиц, национальных и международных неправительственных организаций, а также межправительственных организаций. В-седьмых, Верховный комиссар получал право представления докладов о нарушениях прав человека Совету Безопасности ООН.

Универсальный, на первый взгляд, характер мандата Верховного комиссара был, однако, существенно ограничен тем, что его осуществление (подчеркнем это еще раз) предполагалось в рамках Пакта о правах человека, а не Устава ООН. Соответственно кандидатура

на этот пост должна была выдвигаться государствами – участниками Пакта. Что касается *ratione materiae*, то Верховный комиссар осуществлял бы свои полномочия только в отношении гражданских и политических прав, а не всего комплекса прав человека (тогда вопрос о разработке двух пактов вместо одного был практически решен). На X сессии Комиссии Уругвай предложил пересмотренный вариант, в котором вместо права Верховного комиссара (Генерального прокурора) представлять в Совет Безопасности ООН информацию о нарушениях прав человека ему была бы предоставлена возможность представлять такую информацию в Комитет по правам человека, который должен был быть учрежден в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах.

Но несмотря и на эту существенную уступку, предложение Уругвая, радикальное и по сегодняшним стандартам, принято не было. Как писал 20 лет спустя французский исследователь этой проблемы, даже в настоящее время идея учреждения такого института не имеет абсолютно никаких шансов быть осуществленной, поскольку в "амбициозном и достаточно утопическом" проекте Уругвая предполагалось учреждение должности настоящего Международного прокурора по правам человека, не зависящего не только от государств, но и от самой Организации Объединенных Наций⁹.

Таким образом, попытки создания международного органа по защите прав человека, смоделированного с национальных образцов, и, на наш взгляд, не всегда учитывавшие специфику межгосударственных отношений, закончились неудачей. Ни предложение о создании Международного Суда по правам человека, ни предложение об учреждении поста Генерального прокурора (Верховного комиссара) по правам человека не были поддержаны международным сообществом, так как государства – члены ООН менее всего были заинтересованы видеть себя будь то в роли подсудимых, будь то в роли обвиняемых перед лицом мирового общественного мнения и собственных народов.

IV. Однако идея создания подобного органа в рамках Организации Объединенных Наций продолжала жить, и почти 15 лет спустя другое латиноамериканское государство – Коста-Рика – в преддверии 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1965 г.) обратилось к Генеральному секретарю ООН с просьбой о включении дополнительного пункта в повестку дня 20-й сессии ГА ООН, озаглавленного "Создание должности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека". К просьбе прилагались объяснительная записка и проект соответствующей резолюции¹⁰.

Прежде чем перейти к рассмотрению предложения Коста-Рики по существу, хотелось бы обратить внимание на то, что начиная с это-

го момента идея учреждения независимого органа в рамках ООН по правам человека начинает свое самостоятельное существование, тогда как ранее она рассматривалась в контексте разработки одного из договоров по правам человека. Начиная с этого момента речь идет не о Суде, не о Генеральном прокуроре, но об апробированном опытом как двусторонних, так и многосторонних международных отношений органе, не вызывающем уголовно-правовых ассоциаций у государств – членов ООН.

Термин "Верховный комиссар", как свидетельствует история, использовался в практике внутрисударственных и межгосударственных отношений как в период, предшествующий созданию ООН, так и после 1945 года. Так, например, этот термин использовался в Великобритании и США. В первом случае Лорд Верховный комиссар представлял – в качестве наблюдателя – британскую корону в Генеральной Ассамблее церкви Шотландии. Во втором случае Президент США назначил в 1908 году своего представителя – Верховного комиссара – для участия в переговорах о восстановлении дипломатических отношений с Венесуэлой. Десятью годами позже правительство США назначило Комиссаров и Верховного комиссара в Константинополь для информирования властей США о состоянии дел в Турции, с которой были прерваны дипломатические отношения.

В практике двусторонних отношений термин "Верховный комиссар" использовался Великобританией для обозначения должностных лиц, осуществлявших политическую власть на иностранной территории, например в Египте в период его оккупации Великобританией, а также в подмандатной территории – Палестине. Верховные комиссары назначались также Францией в Сирию и Ливан в период, предшествовавший достижению ими независимости. Пост Верховного комиссара достаточно часто в дипломатической практике Великобритании и Франции имели дипломатические представители этих стран в государствах, находившихся ранее в колониальной зависимости от них, равно как и дипломатические представители последних в бывших метрополиях.

Что касается многосторонних межгосударственных отношений, то в рамках Лиги Наций также получила широкое распространение деятельность Верховных комиссаров. Так, в частности, в соответствии со статьей 101 Версальского мирного договора был назначен Верховный комиссар для председательствования в Делимитационной комиссии по свободному городу Данцигу. А в соответствии со статьей 103 этого же договора был назначен Верховный комиссар Данцига. В последующие годы в рамках Лиги Наций были назначены Верховные комиссары со специальным мандатом: по репатриации военнопленных из Сибири (1920 г.); по русским беженцам (1921 г.); по бе-

женцам из Германии (1933 г.). Заметим, что в этом случае речь шла об Управлении Верховного комиссара, функционировавшем до 1936 года вне рамок Лиги Наций (по беженцам из России и Германии – до 1938 г.).

После второй мировой войны Франция, Великобритания и США были представлены в соответствующих оккупационных зонах Германии Верховными комиссарами.

В свете дискуссий по вопросу о приемлемости термина "Верховный комиссар", которые имели место в различных органах ООН¹¹ в ходе обсуждения коста-риканского предложения, заслуживает внимания вывод, сделанный в исследовании Генерального секретаря ООН, предложенный для информации государств – членов ООН и в конечном счете принятый ими: "Термин "Верховный комиссар", взятый сам по себе, не предопределяет задачи, функции и полномочия лица, занимающего эту должность... Обозначение создаваемой должности как "Верховный комиссар", следовательно, ничего не добавит и не убавит в тех полномочиях, которыми это должностное лицо будет наделено документом, учреждающим данную должность"¹².

Справедливость этого вывода к этому времени уже была подтверждена и практикой самой Организации Объединенных Наций, в рамках которой и на основе Устава Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев на протяжении ряда лет осуществлял свои функции первый в истории этой организации Верховный комиссар – по делам беженцев¹³.

Переходя к рассмотрению существа предложения Коста-Рики, следует прежде всего отметить, что в нем не было и следа радикализма "уругвайского проекта", рассмотренного выше. В объяснительной записке, предваряющей проект резолюции, посол Фернандо Волио Хименес – постоянный представитель Коста-Рики при ООН – подчеркивал, что его страна "не предлагает заменить ни одно из уже предложенных ранее средств защиты прав человека, ни, тем более, средств, уже принятых Организацией Объединенных Наций. Наоборот, Коста-Рика желает расширить ресурсы ООН в этой области. Существование Верховного комиссара позволило бы рассматривать вопросы о нарушениях прав человека на высшем уровне Организации Объединенных Наций, которая действовала бы в качестве голоса международной совести, с наибольшей степенью объективности и возможности принятия эффективных мер. Верховный комиссар благодаря той степени независимости и авторитета, которой обладал бы в этом случае, мог бы собирать серьезную, объективную и достоверную информацию относительно проблем применения положений о правах человека. Он мог бы рекомендовать решения по таким проблемам с большей гибкостью и быстротой. Наконец, он уточнил бы

роль Организации Объединенных Наций в деле поощрения и защиты прав человека и вместе с тем следил бы за тем, чтобы эта роль выполнялась в соответствии с буквой и духом Устава”.

Предлагая создать должность Верховного комиссара ООН по правам человека, говорилось далее в объяснительной записке, Коста-Рика исходит из двух основных фактов: во-первых, защита основных прав человека является, согласно Уставу ООН, неотъемлемой обязанностью международного сообщества. Во-вторых, ни одно государство не может считать себя полностью свободным от проблем, связанных с правами человека¹⁴. Проект резолюции, озаглавленный ”Выборы Верховного комиссара ООН по правам человека”, предусматривал, что Генеральная Ассамблея постановляет избрать Верховного комиссара ООН по правам человека сроком на 5 лет для выполнения следующих функций под руководством Генеральной Ассамблеи: а) содействовать поощрению осуществления прав человека и стремиться к обеспечению соблюдения Всеобщей декларации прав человека; б) консультировать и оказывать помощь Комиссии по правам человека и другим органам Организации Объединенных Наций в отношении периодических и других докладов и документов, а также представляемых правительствами материалов, касающихся вопросов прав человека и других вопросов, которые могут запросить эти органы; в) представлять ежегодно доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет (его доклад рассматривается в качестве отдельного вопроса повестки дня обоих органов); по просьбе Генеральной Ассамблеи, Генерального Секретаря или какого-либо другого органа Организации Объединенных Наций Верховный комиссар представляет Генеральной Ассамблее специальные доклады; он может также представлять специальные доклады в случаях чрезвычайной необходимости; г) по просьбе любого правительства он может оказывать помощь и услуги и представлять доклады о такой помощи и обслуживании по согласованию с заинтересованным правительством или правительствами.

Представление ежегодных и специальных докладов Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС, как видно из перечня предлагаемых функций, являлось фактически единственным эффективным средством, которым мог бы располагать Верховный комиссар в своей деятельности по обеспечению соблюдения Всеобщей декларации прав человека.

Взвешенные и тщательно продуманные формулировки проекта резолюции, базирующиеся на Уставе ООН и учитывавшие накопленный к этому времени опыт деятельности ООН в области прав человека, включая уроки обсуждения уругвайского проекта в первой половине 50-х годов, казалось бы, обещали коста-риканскому предложению успех.

Действительно, Комиссия по правам человека, которой Генеральная Ассамблея препроводила для рассмотрения предложение Коста-Рики, рассмотрела на своих 22-й (1965 г.) и 23-й (1967 г.) сессиях предлагавшийся проект и внесла в него соответствующие изменения. Она одобрила проект резолюции IV¹⁵, который через ЭКОСОС рекомендовала для принятия Генеральной Ассамблеей ООН на ее предстоящей сессии.

Уместно остановиться на расстановке политических сил в Комиссии по правам человека по вопросу об учреждении Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. За проект резолюции, авторами которой на заключительном этапе обсуждения выступили кроме Коста-Рики Австрия, Дагомея, Филиппины и Сенегал, голосовали 20 государств – членов Комиссии: 5 указанных выше соавторов, а также Аргентина, Чили, Конго, Греция, Гватемала, Иран, Израиль, Италия, Ямайка, Новая Зеландия, Пакистан, Перу, Швеция, Великобритания и США. Против голосовали 7 государств: Индия, Ирак, Польша, СССР, УССР, Объединенная Арабская Республика и Югославия. Воздержались при голосовании два государства: Франция и Нигерия.

В своих основных чертах подобное отношение государств – членов ООН к идее создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека характерно как для предшествовавшего (предложение Уругвая), так и для последующего (обсуждение в ЭКОСОС и ГА ООН) периода вплоть до начала 90-х годов. Из всех великих держав только СССР последовательно занимал непримиримо жесткую, бескомпромиссную, резко отрицательную позицию по отношению к идее создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека. Эта позиция нашла свое отражение и в советской международно-правовой доктрине того времени¹⁶.

Возвращаясь к проекту резолюции, представленному Комиссией по правам человека Экономическому и Социальному Совету, следует отметить те изменения, которые были внесены в первоначальный проект, представленный Коста-Рикой. Наиболее важными из них являются: решение учредить не пост, а Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, с тем чтобы последний обладал необходимой для выполнения своих функций степенью независимости и престижа. Постановлялось, что Верховный комиссар будет иметь доступ к таким касающимся прав человека сообщениям, направленным ООН (т.е. жалобам на нарушение прав человека), о которых упоминается в резолюции 728 (XXVIII) Экономического и Социального Совета, и может, если сочтет нужным, доводить до сведения соответствующих правительств те сообщения, которые определенно касаются данного государства. Предусматривалось также создание группы экспертов-консультантов при Верховном комиссаре числом

не более 7 человек для предоставления ему консультаций и помощи при осуществлении функций.

Экономический и Социальный Совет, рассмотрев представленный Комиссией по правам человека проект, одобрил его и рекомендовал для принятия Генеральной Ассамблеей ООН¹⁷.

С 22-й по 26-ю сессию Генеральная Ассамблея из-за отсутствия времени (точнее, из-за недостатка политического желания государств – членов ООН) не рассматривала вопрос об учреждении Управления Верховного комиссара по правам человека. На своей 28-й сессии в 1973 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 3136 (XXVIII), в которой вновь подтвердила свою убежденность в том, что необходимо рассмотреть дальнейшие меры, с тем чтобы обеспечить всеобщее осуществление прав человека и основных свобод для всех, без какого бы то ни было различия. Она постановила держать под наблюдением рассмотрение вопроса об "альтернативных подходах и путях и средствах содействия в рамках системы Организации Объединенных Наций эффективному осуществлению прав человека и основных свобод" и постановила включить в предварительную повестку дня 31-й сессии одноименно озаглавленный пункт.

На этом, собственно, и заканчивается вторая попытка создания в рамках ООН и на основе ее Устава органа, который был бы наделен универсальной компетенцией, пусть и ограниченной на первых порах, в области обеспечения всеобщего осуществления прав человека государствами – членами ООН. На протяжении последующих 20 лет вопрос об учреждении поста Верховного комиссара ООН по правам человека время от времени возникал и даже обсуждался в тех или иных органах ООН, в частности в Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в начале 80-х годов¹⁸.

Однако международное сообщество никогда не подходило так близко к реализации этой идеи, как это было в случае с предложением Коста-Рики в середине 60-х годов, когда и Комиссия по правам человека, и Экономический и Социальный Совет высказались за учреждение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

V. Невозможность реализации идеи создания поста (Управления) Верховного комиссара ООН по правам человека и продолжающие иметь место грубые нарушения прав человека во многих частях мира в известной степени предопределили создание в рамках осуществления программы ООН в области прав человека значительного числа различного рода специальных механизмов и процедур, позволяющих с разной степенью эффективности реагировать на нарушения прав человека. К началу 90-х годов число таких процедур и механизмов, применяющихся в рамках органов ООН по правам человека, превысило 20 и к середине 90-х годов приблизилось к 30.

Поэтому, когда в преддверии Всемирной конференции по правам человека вновь был поднят вопрос о создании поста Верховного комиссара ООН по правам человека, на первый план среди его функций были выдвинуты функции усиления координации деятельности различных органов как в рамках самой ООН, так и за ее пределами, а также повышения их эффективности и действенности¹⁹.

В ходе подготовки Всемирной конференции по правам человека внимание мировой общественности было привлечено к идее создания поста Верховного комиссара ООН по правам человека в ходе регионального совещания стран Латинской Америки и Карибского бассейна²⁰.

Как отмечалось в документе, подготовленном американским обществом юристов – специалистов по международному праву и представленном четвертой сессии Подготовительного комитета Всемирной конференции, “Всемирной конференции следует призвать создать должность специального комиссара по правам человека в качестве независимой инстанции высокого уровня, исключительно и конкретно занимающейся правами человека... С окончанием “холодной войны” у ООН появились возможности играть более активную роль в осуществлении международных норм защиты прав человека... Для того, чтобы воспользоваться этими возможностями, необходимо будет выработать подробный план укрепления существующих механизмов ООН в области прав человека... Эта задача невыполнима без создания должности комиссара по правам человека (выделено мною. – А.Т.)”²¹.

Необходимость создания поста Комиссара ООН по правам человека осознавалась многими участниками подготовительного процесса Всемирной конференции – отдельными правительствами, региональными межправительственными организациями, неправительственными организациями и представителями академических кругов. Некоторые из них представили проекты по данному вопросу, элементы которых, наряду с другими предложениями, были включены в доклад Подготовительного комитета о его четвертой сессии²².

Ни по одному из включенных в доклад элементов по данному вопросу не было достигнуто согласия в ходе их обсуждения в Подготовительном комитете. Поэтому все они были заключены в квадратные скобки, указывающие на отсутствие консенсуса. В этом контексте уместно будет привести мнение, высказанное в одном из документов, находившемся на рассмотрении этого Подготовительного комитета: “Даже сейчас весьма сомнительно, чтобы было реалистично для Всемирной конференции по правам человека выступить с инициативой предпринять такой радикальный шаг”²³.

Что же вносилось Подготовительным комитетом на рассмотрение Всемирной конференции?

Всемирной конференции предлагалось призвать международное сообщество учредить должность и Управление Верховного комиссара по правам человека, в обязанности которого должны были входить, среди прочего, координация и содействие деятельности, связанной с поощрением и защитой прав человека в рамках ООН и ее специализированных учреждений.

Далее указывалось, что Верховному комиссару следует: взять на себя обязанности по рассмотрению вопросов прав человека в контексте поддержания мира, миротворчества и гуманитарной помощи; координировать все программы ООН в области прав человека и поощрять и облегчать координацию, сотрудничество и обмен информацией между всеми организациями системы ООН и гуманитарными организациями (включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ, МОТ и др.); обладать полномочиями доводить до сведения Совета Безопасности о серьезных нарушениях прав человека, когда они угрожают международному миру и безопасности; обладать независимыми полномочиями направлять специальных посланников и миссии по установлению фактов и предпринимать другие инициативы с целью поощрения прав человека. Среди прочих рекомендаций по этому вопросу отметим лишь одну, которая и нашла впоследствии отражение, правда в несколько измененном виде, в заключительном документе Всемирной конференции: Всемирная конференция по правам человека рекомендует Генеральной Ассамблее изучить практическую возможность учреждения должности Постоянного уполномоченного ООН по правам человека.

В заключительном документе Всемирной конференции по правам человека, проходившей в Вене с 14 по 25 июня 1993 г., нашла отражение именно эта рекомендация Подготовительного комитета, помещенная в более широкий контекст мер по усилению координации. В состоящем из двух параграфов разделе, озаглавленном "Адаптация и укрепление механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека, включая вопрос об учреждении поста Верховного комиссара ООН по правам человека", говорилось, что Всемирная конференция по правам человека признает необходимость постоянной адаптации механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека к нынешним и будущим потребностям в связи с поощрением и защитой прав человека, отраженным в настоящей Декларации, на основе сбалансированного устойчивого развития в интересах всех людей. В частности, органам Организации Объединенных Наций по правам человека следует усиливать взаимную координацию и повышать свою эффективность и действенность. Всемирная

конференция по правам человека рекомендует Генеральной Ассамблее, чтобы при рассмотрении доклада Конференции на своей 48-й сессии она в первоочередном порядке начала изучение вопроса об учреждении поста Верховного комиссара по правам человека в целях поощрения и защиты всех прав человека.

Дальнейшее развитие событий не только опровергло пессимистические предсказания, но и превзошло самые оптимистические ожидания участников Всемирной конференции, рекомендация которой, касающаяся учреждения поста Верховного комиссара ООН по правам человека, стала первой из всех рекомендаций Конференции, которая была воплощена в жизнь.

Генеральная Ассамблея в ходе своей 48-й сессии, рассмотрев доклад Третьего комитета, приняла 20 декабря 1993 г. консенсусом резолюцию 48/141, озаглавленную "Верховный комиссар по поощрению и защите прав человека"²⁴, в соответствии с которой постановлялось учредить пост Верховного комиссара по правам человека. Таким образом, в новых исторических условиях, predeterminedенных в значительной степени теми процессами, которые проходили с середины 80-х годов в бывшем Советском Союзе, нашла свое воплощение идея, споры вокруг которой продолжались на протяжении почти 50 лет.

Значение данного решения Генеральной Ассамблеи выходит далеко за рамки подведения итогов предыдущей деятельности ООН в области прав человека.

На наш взгляд, несмотря на все те ограничения, которыми обставлена деятельность Верховного комиссара по правам человека, учреждение этого органа создает необходимые предпосылки для приведения деятельности ООН в области прав человека в соответствие с Уставом ООН.

В резолюции постановлялось, в частности, что Верховный комиссар назначается Генеральным секретарем ООН и утверждается Генеральной Ассамблеей на срок 4 года с возможностью продления этого срока еще на 4 года. Верховный комиссар действует в рамках Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, других международных документов в области прав человека и международного права, включая обязательства уважать в этих рамках суверенитет, территориальную целостность и национальную юрисдикцию государств и содействовать всеобщему уважению и соблюдению всех прав человека, признавая при этом, что в структуре целей и принципов Устава ООН поощрение и защита всех прав человека являются вопросом, законно волнующим международное сообщество. В этих пределах на Верховного комиссара возлагался в рамках общей компетенции, полномочий и решений ГА, ЭКОСОС и КПЧ ряд обязанностей (все-

го 11), среди которых нет таких, что радикально отличались бы от тех, которые до этого были возложены на Центр по правам человека ООН (общее руководство деятельностью которым, кстати, и возглавлялось на Верховного комиссара).

Потенциально наиболее важными из этих обязанностей являются, на наш взгляд, следующие: играть активную роль в деле устранения внешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире, как это отражено в Венской Декларации и Программе действий²⁵; координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы ООН; осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов ООН в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности. О своей деятельности в рамках определенного ГА мандата Верховный комиссар должен представлять ежегодно доклад Комиссии по правам человека, а через Экономический и Социальный Совет – Генеральной Ассамблеи.

Детальный анализ мандата Верховного комиссара по правам человека мог бы явиться предметом еще одной статьи. Поэтому ограничимся тем, что еще раз подчеркнем значение этого поистине исторического решения.

В настоящее время наиболее важным является сам факт учреждения данного поста, а не те рамки, которыми ограничена его деятельность. У нас нет ни малейшего сомнения в том, что рамки эти будут расширяться по мере того, как необходимость действительно эффективной защиты прав человека как на национальном, так и на международном уровне будет осознаваться все возрастающим числом участников международного политического процесса. На этом направлении не должно, не может быть стояния на месте, а тем более движения вспять: только вперед. Вопрос в том, насколько быстрым может быть это движение. Поэтому у нас нет также сомнений и в том, что будут выдвигаться различные предложения, направленные на оптимизацию как всей деятельности в рамках программы ООН по правам человека, так и деятельности Верховного комиссара по правам человека. И в этом контексте нам представляется, что было бы целесообразным:

1. В институциональном плане:

- пост Верховного комиссара преобразовать в Управление Верховного комиссара;
- четко разграничить сферы компетенции Управления Верховного комиссара и Центра по правам человека Секретариата ООН;
- оставить за Центром по правам человека, учитывая его ограниченные возможности, функции секретариатского обслуживания су-

ществующих органов по правам человека и тех, которые будут созданы в будущем;

- вопросы, связанные с оказанием консультативных услуг и технической помощи, полностью передать в Управление Верховного комиссара. Они должны предоставляться Верховным комиссаром или от его имени;

- обслуживание различных добровольных фондов по правам человека передать Управлению Верховного комиссара;

- открыть во всех регионах региональные бюро Управления Верховного комиссара, а при необходимости – и их субрегиональные отделения, которые представляли бы систему раннего предупреждения в области прав человека;

- под эгидой Управления Верховного комиссара создать исследовательский институт по правам человека (аналогичный UNIDIR или International Research and Training Institute for the Advancement of Women);

- при институте создать Центр документации по правам человека;

- в рамках самого Управления создать следующие отделы: консультативного обслуживания и технической помощи, по координации деятельности органов системы ООН в области прав человека, по связям с неправительственными организациями, по обслуживанию различных фондов по правам человека.

2. В функциональном плане Верховный комиссар должен:

- иметь прямой доступ в чрезвычайных ситуациях, требующих неотложных действий, к Совету Безопасности;

- представлять два раза в год Совету Безопасности доклады о положении с правами человека в мире (после сессий Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств);

- представлять ежегодно Генеральной Ассамблее доклады о положении с соблюдением прав человека в мире (а не о своей работе, как это предусматривается резолюцией 48/141);

- иметь право запрашивать консультативные заключения Международного Суда.

Разумеется, воплощение в жизнь подобного рода рекомендаций – дело не сегодняшнего и даже не завтрашнего дня. Оно будет предопределяться двумя главными факторами: деятельностью Верховного комиссара и отношением к ней государств – членов ООН.

Что касается первого из них, то г-н Айала Лассо, приступивший к исполнению обязанностей Верховного комиссара по правам человека в Женеве 1 апреля 1994 г., неоднократно имел возможность продемонстрировать свою приверженность правам человека. Так, в зна-

чительной степени благодаря его усилиям на посту Председателя рабочей группы в Третьем комитете была разработана и принята консенсусом уже упоминавшаяся резолюция 48/141; по его же инициативе в Центре ООН по правам человека был установлен факс, действующий круглые сутки, по которому жертвы и свидетели нарушений прав человека могли бы сообщать о подобных нарушениях ("Hot line" ++ (41-22)-917-00-92); Верховным комиссаром также было объявлено о создании в Женеве банка данных по правам человека. Эти, а также некоторые другие шаги, предпринятые Верховным комиссаром в первые месяцы его деятельности, обнадеживают. И это несмотря на более чем скромный бюджет (1,4 млн. долл. США на два года) нового института, призванного олицетворять деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека.

При этом не следует забывать, что Верховный комиссар по правам человека в исполнении своего мандата полностью зависим от государств — членов ООН, его избравших и определивших его мандат. Захотят ли они его расширить, наделив Верховного комиссара по правам человека, скажем, такими же полномочиями, какими наделен, к примеру, Верховный комиссар по делам беженцев, покажет будущее. Но верить в это нам бы очень хотелось.

¹ См. A/RES/48/141 "Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека".

² См. статью 1 Устава ООН.

³ См. статью 24 Устава ООН.

⁴ Термин впервые был употреблен Комиссией по правам человека на ее второй сессии в декабре 1947 года. Но вскоре от его употребления пришлось отказаться в связи с проявившимися различиями в подходах государств — членов ООН к разработке единого документа. Вновь он был введен в употребление после 1976 года с вступлением в силу Международных пактов по правам человека, которые вместе со Всеобщей декларацией прав человека 1948 года и образуют Международный билль прав человека.

⁵ См. Резолюцию ГА ООН 217 (111) А.

⁶ См. Yearbook on Human Rights for 1948. — United Nations, Lake Success. — N.Y., 1950. — P. 465.

⁷ См. Report of the Fifth Session of the Commission on Human Rights. Economic and Social Council. — Official Records. — Nineth session. — Suppl. No 10. — E/1371. — Annex III.

⁸ См. Док. E/CN.4/549. — 1951. — 20 апр. (10 стр.).

⁹ См. Mansuy G. Un mediateur des Nations Unies pour les droits de l'homme// Revue des droits de l'homme. — 1973. — Vol. VI. — No 2. — P. 238—239.

¹⁰ См. Док. A/5963. — 1965. — 20 авг. (7 стр.).

¹¹ Определенные сомнения в целесообразности употребления термина "Верховный комиссар" были высказаны в ходе обсуждения Аргентиной, Францией, Австрией. На более поздней стадии обсуждения представитель СССР в Социальном комитете Экономического и Социального Совета решительно выступил против использования титула "Верховный комиссар", указав на то, что он

является неприемлемым для его делегации. Он отметил, что ряд стран, бывших колоний, были вынуждены избавиться от Верховных комиссаров, которые были им навязаны, и считает, что было бы нежелательным вновь возрождать этот титул и связанные с ним неприятные воспоминания (см. E/AC.7/SR.572).

¹² См. Док. ООН E/CN.4/AC.21/L.1. – Параграф 152.

¹³ См. Резолюцию 428/У/ Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.

¹⁴ См. Док. ООН A/5963. – Параграфы 4, 5 и 6.

¹⁵ См. Доклад Комиссии по правам человека о работе двадцать третьей сессии. E/4322. – 1967. – 3 апр. – С. 236–238. Проект был озаглавлен: "Вопрос о проведении в жизнь прав человека через Верховного комиссара ООН по правам человека или через какой-либо другой соответствующий международный орган".

¹⁶ См. Блищенко И.П., Панаскина И.К. О планах создания поста верховного комиссара по правам человека в системе ООН//Сов. государство и право. – 1979. – № 4. – С. 96–101.

¹⁷ См. Резолюцию 1237(ХП) от 6 июня 1967 г. – Экономический и Социальный Совет. Официальные отчеты. – Сорок вторая сессия. Резолюции. – Дополнение № 1. – ООН, Нью-Йорк, 1967. – С. 31–32.

¹⁸ См., в частности, резолюцию 1983/36: Доклад Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств о работе ее тридцать шестой сессии. – Женева, 15 августа – 9 сентября 1983 г. – Док. E/CN.4/1984/3.

¹⁹ См., например, исследование, подготовленное по просьбе Центра по правам человека ООН Найджелом С. Родли "К более эффективной и интегрированной системе защиты прав человека Организацией Объединенных Наций" (Док. A/CONF.157/PC/60/Add.6. – Параграфы 64–72). Суть идеи, выдвинутой автором в этом исследовании, заключается в том, чтобы было назначено высшее должностное лицо – Генеральный координатор ООН по правам человека – по вопросам координации для обеспечения наилучшего использования всего имеющегося комплекса механизмов и процедур для содействия защите прав человека.

²⁰ См. A/CONF.157/LACRM/12/Add.1. – Параграф 25.

²¹ Док. A/CONF.157/PC/79. – С. 2.

²² См. A/CONF.157/PC/60/Add.6. – Параграф 64. Заметим, что это мнение было высказано одним из наиболее активных сторонников этой идеи. Что говорить о тех, которые таковыми не являлись. И это всего за два месяца до начала работы Всемирной конференции.

²³ World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action. – June 1993. – Part II: Paras. 17–18.

²⁴ См. текст резолюции в приложениях.

²⁵ См. сноску 23.