

К вопросу о повышении эффективности функционирования договорных органов по правам человека (теоретические и практические аспекты)

*Лукьянцев Г.Е.**

Когда речь заходит о международном контроле в области прав человека, большинство исследователей и специалистов по проблематике международного права тут же вспоминают о так называемых договорных (конвенционных) органах по правам человека. В настоящее время система договорных органов по правам человека в рамках ООН состоит из семи комитетов, осуществляющих контроль за выполнением государствами своих обязательств по семи основным международным договорам в правозащитной сфере. Речь идет о Комитете по правам человека, выполняющем контрольные функции применительно к Международному пакту о гражданских и политических правах; Комитете по экономическим, социальным и культурным правам, выполняющем контрольные функции применительно к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах; Комитете по ликвидации расовой дискриминации, выполняющем контрольные функции применительно к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин, выполняющем контрольные функции применительно к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Комитете против пыток, выполняющем контрольные функции применительно к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Комитете по правам ребенка, выполняющем контрольные функции применительно к Конвенции о правах ребенка, и Комитете по защите прав трудящихся-мигрантов, выполняющем контрольные функции применительно к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

* Лукьянцев Григорий Евгеньевич – к.ю.н., начальник отдела универсального сотрудничества по правам человека в органах системы ООН Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Положения о создании указанных контрольных органов были включены государствами уже в сами тексты соответствующих международных договоров, за исключением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, который был образован позднее после принятия специальной резолюции Экономического и Социального Совета ООН. Причем данное решение со стороны ЭКОСОС было вынужденной мерой, так как Совет попросту оказался не в состоянии выполнять контрольные функции, предусмотренные в Пакте.

Следует отметить, что учреждение международных экспертных органов, которые бы выполняли исключительно контрольные функции, стало возможным только после окончания второй мировой войны и создания ООН и ее Комиссии по правам человека. До этого времени подобная ситуация представлялась абсолютно нереальной из-за преобладавших в упомянутый период взглядов, согласно которым соблюдение прав и свобод человека было принято относить к сфере исключительной внутренней компетенции государств. Причем к моменту создания первых договорных органов по правам человека, в том числе наделения их функциями по рассмотрению индивидуальных петиций, данные взгляды еще были достаточно сильны, что, безусловно, наложило отпечаток на их место и роль в системе ООН. Именно этими факторами принято объяснять сохраняющиеся и по сегодняшний день проблемы и недостатки в деятельности соответствующих механизмов.

В целом контрольные функции договорных органов по правам человека можно подразделить на три основные группы. Во-первых, это рассмотрение периодических докладов государств – участников соответствующих договоров о выполнении своих обязательств по ним. Данная функция является основной для всех договорных органов, и выполнение данного вида контрольной деятельности занимает около 80% от общего объема их деятельности.

Во-вторых, комитеты занимаются подготовкой и принятием замечаний общего характера относительно как содержания тех или иных закрепленных в договоре прав или свобод, так и порядка выполнения государствами-участниками своей обязанности по представлению периодических докладов.

В-третьих, ряд договорных органов по правам человека (Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин) обладают также компетенцией рас-

сма́тривать сообщения о предполагаемом нарушении государствами – участниками соответствующих договоров своих обязательств по ним. При этом в настоящее время создана Рабочая группа открытого состава Комиссии ООН по правам человека, в мандат которой входит разработка проекта Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в силу которого Комитет по экономическим, социальным и культурным правам будет также наделен аналогичной компетенцией рассматривать индивидуальные петиции.

Следует оговориться, что речь идет о компетенции рассматривать как индивидуальные сообщения от частных лиц, так и сообщения одного государства – участника договора о другом, предположительно нарушившем обязательства по такому договору. При этом второе полномочие договорных органов закреплено скорее на бумаге, но каких-либо практических последствий не влечет из-за нежелания самих государств прибегать к его реализации. Можно было бы даже сказать, что оно является своеобразным *nudum jus* в международном праве прав человека.

В некоторых случаях данное полномочие комитетов закреплялось в основном тексте договора, как правило, в факультативной статье (например, в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации). В других случаях для делегирования договорным органам соответствующей компетенции потребовалось принимать дополнительные международно-правовые акты (Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин).

Остановимся вкратце на каждой из этих функций. Как уже указывалось, рассмотрение периодических докладов государств – участников соответствующего международного договора является основным для договорных органов. Главная (но не единственная) проблема здесь – несоблюдение государствами своих обязательств именно в плане периодичности представления докладов. На это же указывает и большинство исследователей данной проблемы. Вместе с тем, как отмечал автор настоящей работы, данное обстоятельство является не только бедой, но и своеобразным «благом» для договорных органов, так как

в противном случае они просто не укладывались бы даже в нынешние рамки, когда от момента передачи доклада в Секретариат ООН (Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, а по тексту самих договоров – Генеральному секретарю ООН) до его фактического рассмотрения на сессии того или иного Комитета проходит от одного до двух и более лет. Следует также иметь в виду, что главная цель рассмотрения докладов государств-участников состоит не в осуждении этих государств и не в наложении на них каких-либо санкций, а в том, чтобы наладить диалог и взаимодействие между членами соответствующего договорного органа и представителями заинтересованного государства, с тем чтобы гарантировать осуществление всех прав, гарантируемых договором.

Другая проблема – недостаточно высокое качество представляемых государствами докладов. Нередко государства – участники договоров не обладают для этого необходимыми ресурсами. Характерно, что некоторые договорные органы в ситуациях непредставления государствами докладов на протяжении относительно длительных отрезков времени идут по пути рассмотрения вопроса о выполнении обязательств такими государствами в отсутствие докладов как таковых. Как представляется, это в какой-то степени противоречит тем принципам, которые закладывались в основу самой системы договорного контроля по правам человека, и целям этого контроля, о которых упоминалось выше. Вместе с тем было бы, по нашему мнению, ошибочно квалифицировать такое рассмотрение как «судебное разбирательство в отсутствие ответчика» (*trial in absentia*). Деятельность договорных органов не носит судебного характера. В этом случае следует, по мнению автора исследования, более активно прибегать к такой форме, как оказание технического содействия и консультативных услуг силами Управления Верховного комиссара (одна из подмандатных функций).

Еще одна проблема – фактически отсутствие механизма последующих мер по контролю за выполнением государствами заключительных замечаний и рекомендаций, принятых по итогам рассмотрения докладов. Конечно, ряд договорных органов иногда просит государства предоставить информацию о выполнении тех или иных рекомендаций еще до подготовки очередного периодического доклада, однако это не решает саму проблему.

Что касается функции подготовки замечаний общего характера, то ее значение, к сожалению, нередко принижается. Вместе с тем та-

кие замечания вносят значительный вклад не только в достижение целей и задач международного контроля по правам человека, но и способствуют прогрессивному развитию данной отрасли международного права. Как представляется, договорным органам по правам человека следовало бы провести инвентаризацию таких замечаний общего характера и определить, выявить имеющиеся здесь пробелы, с тем чтобы их восполнить. Думается, что это оказало бы «услугу» не только государствам (в том числе при решении вопроса о целесообразности присоединения к тому или иному договору), но и в более общем плане – международно-правовой доктрине.

Полномочие рассматривать индивидуальные сообщения о возможном нарушении государством положений того или иного договора – несомненно, потенциально один из наиболее эффективных рычагов международного контроля, имеющихся в распоряжении договорных органов. Вместе с тем здесь имеются те же самые проблемы. Во-первых, сама процедура в значительной степени затянута (на рассмотрение одного сообщения уходит от одного до трех лет). Во-вторых, отсутствует целостный механизм мониторинга за выполнением итогов рассмотрения. В-третьих, любое принятое мнение (*opinion*) договорного органа в отношении действий государства носит исключительно рекомендательный характер. Как следствие – участник договора, в отношении которого оно принято, формально не обязан его выполнять. Поэтому очень многое зависит от наличия политической воли соответствующего государства выполнять вынесенные рекомендации. В противном случае система неизбежно даст сбой. Еще одно важное общее замечание: рассмотрение индивидуальных сообщений, как и в случае с рассмотрением периодических докладов, не носит характера судебного разбирательства. Здесь отсутствуют все судебно-процессуальные аспекты, характерные, скажем, для разбирательства дел в Европейском Суде по правам человека.

Кроме того, в последние годы некоторые договорные органы по правам человека стали проводить в ходе своих сессий тематические дискуссии по тем или иным аспектам и проблемам, в той или иной степени относящимся к предмету подконтрольных им международных договоров. В частности, Комитет по ликвидации расовой дискриминации в последнее время проводил обсуждение по вопросу о дискриминации на основе происхождения, о положении народов рома и синти, а также по некоторым другим темам.

В принципе, данная функция никак не отражена в положениях соответствующих договоров, относящихся к компетенции и предмету ведения конвенционных органов. Некоторые представители государств даже ставят вопрос о том, что в данном случае эти экспертные органы выходят за рамки своих мандатов. Однако, по нашему мнению, данная постановка вопроса если и верна, то лишь отчасти. Если брать общие задачи и предназначение функционирования договорно-правовой системы контроля, то они заключаются в оказании содействия государствам – участникам основных международных договоров по правам человека в выполнении обязательств по данным договорам. Комитеты, безусловно, обладают полномочием толковать положения этих договоров, что способствует лучшему и более единообразному пониманию государствами своих обязательств. Именно эту цель и преследует проведение тематических дискуссий. Причем государства заранее информируются договорными органами о готовящемся обсуждении, и у них имеется возможность предоставить экспертам свое видение соответствующей проблемы. Таким образом, мнение правительств также учитывается правозащитными комитетами. Как представляется, практику проведения специализированных тематических дискуссий следует признать в целом полезной и содействующей выполнению задачи международного контроля, возложенной на конвенционные органы в соответствии с положениями соответствующих международных договоров.

Большинство исследователей вопроса о контроле в правозащитной области в рамках ООН, как правило, ограничивается изучением функций договорных органов по правам человека. Несмотря на несомненно высокий вклад, вносимый данными институтами и механизмами в контрольную деятельность, данный подход представляется ограниченным, не вполне оправданным и даже ошибочным. Помимо конвенционных органов существует значительное число внеконвенционных механизмов и институтов, также осуществляющих контрольную деятельность за соблюдением государствами стандартов в области прав и свобод человека.

Следует также отметить, что в настоящее время место и роль договорных органов по правам человека значительно отличаются от первоначальных «задумок» государств, когда система формировалась во второй половине XX века. По мере эволюции международных

отношений и международного сотрудничества в правозащитной сфере менялись и взгляды на возможности конвенционных органов, расширялись их функции. Наиболее яркий пример: на первоначальном этапе многими правительствами даже не допускалась возможность того, чтобы какие-либо международные экспертные органы (комитеты по правам человека) рассматривали индивидуальные сообщения относительно якобы имевших место нарушений государствами своих обязательств по международным договорам.

Другая важная особенность, которую необходимо учитывать при анализе договорных органов, – наличие как универсальной, так и региональных систем таких механизмов. Например, Российская Федерация является участником сразу двух систем защиты прав человека – в рамках ООН и Совета Европы, что порождает неизбежные коллизии и вопросы «сосуществования».

Как уже отмечалось, взгляды государств на контрольную деятельность и рамки контроля со стороны договорных органов по правам человека эволюционировали по мере развития международного сотрудничества. Это привело к необходимости внесения определенных корректив и в нормативно-правовую базу. В результате контрольные функции договорных органов оказались зафиксированными как в основных договорах, так и в факультативных протоколах к ним. Наиболее яркие примеры – Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему, касающийся процедуры рассмотрения Комитетом по правам человека индивидуальных сообщений относительно нарушений гарантированных Пактом прав и свобод его государствами-участниками, а также Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, предусматривающий аналогичные функции для Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Здесь можно также упомянуть об относительно недавно принятом Факультативном протоколе к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, который не только расширил контрольные функции Комитета против пыток, но и предусмотрел создание дополнительного контрольного органа – Подкомитета против пыток, который после его учреждения (к настоящему времени Факультативный протокол еще не вступил в силу) также можно будет отнести к договорным органам по правам человека.

В последние годы контрольная деятельность договорных органов по правам человека достаточно часто подвергается жесткой критике как со стороны государств, так и со стороны экспертов и неправительственных организаций. Примечательно, что государства чаще всего ставят им в вину выход за рамки своих полномочий при рассмотрении периодических докладов (затрагиваются проблемы, напрямую не относящиеся к сфере их контроля по международному договору и т.д.), а эксперты и неправительственные организации, как правило, упрекают комитеты в том, что они не занимают достаточно жесткую позицию по отношению как раз к государствам-участникам, в результате чего, по их мнению, собственно функция контроля реализуется неэффективно.

Кроме того, все, кто в той или иной мере занимается проблематикой функционирования конвенционных органов, говорят о достаточно слабом контрольном механизме, предусмотренном основными международными договорами по правам человека. В частности, отмечается отсутствие жесткого механизма последующих мер по реализации принятых договорными органами решений по индивидуальным сообщениям, а также вынесенных по итогам рассмотрения периодических докладов государств замечаний и рекомендаций.

В этих условиях вполне естественно, что в настоящее время одной из наиболее актуальных проблем стала задача реформирования договорных органов по правам человека в целях повышения эффективности осуществляемой ими контрольной деятельности. Как представляется, наиболее перспективным направлением реформирования является не внесение каких-либо основополагающих изменений и дополнений в текст самих международных договоров. По мнению автора настоящей статьи, это путь долгий и малоперспективный, если учесть неоднозначное отношение большинства государств к работе договорных органов. Более предпочтительным направлением является принятие «технических» внедоговорных коррективов, модификация методов работы конвенционных комитетов по правам человека: изменение процедуры рассмотрения периодических докладов, повышение качества принимаемых заключительных замечаний и рекомендаций по докладам и так называемых мнений (*opinions*) по индивидуальным сообщениям.

Анализ контрольного механизма международных договоров по правам человека на первый взгляд свидетельствует о том, что в теоретическом аспекте он задуман и разработан в соответствии с общепринятыми нормами и принципами международного права.

Вместе с тем, как уже указывалось выше, данный механизм обладает существенными недостатками. Практически все исследователи этой проблемы отмечают, в частности, такие влияющие на снижение его эффективности факторы, как несвоевременность и нерегулярность представления периодических докладов государствами, поверхностный и необъективный характер содержащейся в таких докладах информации, дублирование проблематики и, следовательно, содержательной части периодических докладов, входящих в компетенцию договорных органов по правам человека.¹

По мнению автора настоящей статьи, было бы ошибочно увязывать несовершенство данной системы контроля лишь с деятельностью самих государств, то есть с тем, как они выполняют свои соответствующие обязательства. Как представляется, снижению эффективности во многом способствуют и сами контрольные органы, то, как они выполняют свои функции. Нередко приходится сталкиваться с низким профессионализмом самих экспертов – членов договорных органов, стремлением комитетов выходить за рамки предоставленного им мандата, недостаточно «умелым» использованием договорными органами уже имеющихся полномочий. Кроме того, следует также иметь в виду политические аспекты, а также то, что в силу своей природы как заключительные замечания комитетов, так и решения (в тех органах, где подобная процедура предусмотрена) по частным сообщениям носят не обязательный, а рекомендательный характер. К тому же немаловажным фактором, снижающим эффективность функционирования всей системы контроля, является отсутствие механизма исполнения принимаемых договорными органами решений.

По мере появления все более сложных и подробных документов по правам человека подготовка, представление и рассмотрение докладов стали обременительной, а порой и просто невыполнимой задачей

¹ Подробнее см.: Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 82-83; Ломакина М.В. Международная защита прав женщин // Московский журнал международного права, 1996. № 3. С. 40-41; Права человека. История, теория и практика. М., 1995, С. 258-263.

для многих государств. В этой связи любой вопрос о реформировании данной контрольной системы следует рассматривать комплексно, с учетом всех имеющихся факторов. Кроме того, важно выбрать оптимальный путь, позволяющий дать максимально оперативную отдачу в плане улучшения работы по осуществлению контрольных функций за выполнением международных договоров по правам человека. То есть совсем необязательно непременно вносить изменения и поправки в текст самих документов. Иногда будет вполне достаточно предпринять определенные «технические» меры как на уровне самих комитетов (модифицирование правил процедуры договорных органов, изменение параметров диалога с государствами-участниками, более тщательный отбор кандидатов на замещение должностей экспертов – членов комитетов и т.д.), так и на уровне, скажем, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (расширение практики осуществления программ технического сотрудничества, проведение семинаров и круглых столов по проблематике функционирования договорных органов и представления докладов и др.).

К сожалению, во многих работах как отечественных, так и зарубежных юристов нередко содержатся предложения, которые, несмотря на первоначальную внешнюю привлекательность, при более тщательном рассмотрении оказываются нереализуемыми и, следовательно, бесперспективными. Однако это относится не ко всем трудам и исследованиям.

По мнению П.Р. Уильямса, подготовившего для Института А. Дюнанна исследование, посвященное Комитету по правам человека, налицо ряд недостатков в деятельности этого важнейшего контрольного органа, и в первую очередь отсутствие механизма исполнения решений Комитета. Как считает П.Р. Уильямс, для повышения эффективности работы Комитета по правам человека следовало бы ответы государств о принятых мерах сделать общедоступными, а также размещать в ежегодных докладах Генеральной Ассамблеи ООН. Более того, Комитет мог бы направлять государствам специфические требования об исправлении ситуации, принятии эффективных мер по защите прав человека².

Достаточно популярным является предложение о том, чтобы государства перешли на систему представления в договорные органы одного единого доклада вместо подготовки отдельных докладов в каж-

²См.: Paul R. Williams. Treatment of Detainees. Examination of Issues Relevant to Detention by the United Nations Human Rights Committee. Geneva, 1990. P. 91-93.

дый из комитетов по каждой отдельной взятой конвенции. Впоследствии же правительства будут лишь обновлять такие документы по мере необходимости, то есть когда будет наступать срок подготовки доклада в очередной комитет. Главная цель, преследуемая в случае реализации данного предложения, – облегчение бремени государств по регулярному представлению периодических докладов, а также перспектива «сведения на нет» дублирования в работе самих комитетов.

Примечательно, что именно данный путь реформирования договорных органов по правам человека в целях повышения их эффективности предлагал бывший Генеральный секретарь ООН Б.Б. Гали³, а также активно продвигает нынешний глава Организации К. Аннан. Так, соответствующая мысль была включена Генеральным секретарем в его доклад о реформе ООН, представленном 58-й сессии Генеральной Ассамблеи.

Как представляется, несмотря на столь «авторитетную» поддержку, подобное предложение вряд ли может быть реализовано на практике. Так, представление единого доклада способно решить проблему на каком-то одном определенном отрезке времени, но не в долгосрочном плане. Без решения вопроса об изменении сроков периодичности представления докладов государства могут просто «запутаться» в данном аспекте своих обязательств. Кроме того, многие правительства, особенно в малых странах, уже сейчас сталкиваются со значительными сложностями в подготовке качественных 15-20-страничных докладов о выполнении положений, скажем, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации или Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Если же им придется готовить единый сводный доклад по 4-5 договорам сразу, то большинство государств вряд ли справится с этим и за 5-7 лет. Не решается также и задача загрузки договорных органов, так как нельзя ожидать, что при данном направлении реформирования договорных органов сократятся сроки рассмотрения докладов в комитетах (сейчас они составляют в среднем 1,5-2 года).

По мнению В.В. Гаврилова, для достижения эффективности имплементации международно-правовых актов по правам человека необходимо наделить контрольные органы правом вынесения конкретных рекомендаций в адрес государств о необходимости приведения законо-

³ См.: Бутрос Б. Гали. ООН и права человека. М., 1995. С. 70.

дательства и правоприменительной практики в соответствии с положениями конвенции, а также наделить такими же полномочиями Верховного комиссара ООН по правам человека с передачей всех конкретных функций Управлению Верховного комиссара⁴.

Иной точки зрения придерживается В.А. Карташкин, который считает, что в целях улучшения существующей системы конвенционных органов и повышения эффективности их деятельности необходимо разработать новую Хартию прав человека для XXI века. Последняя будет объединять все ранее принятые международные договоры ООН в этой области, включая новые нормы и принципы, сложившиеся в последние годы. По его мнению, принятие Хартии и создание единого органа по правам человека, работающего постоянно, наделение его полномочиями для принятия обязательных для государств решений значительно повысили бы эффективность созданной системы⁵.

В свою очередь, О.Н. Хлестов полагает заслуживающим максимальной поддержки создание международных контрольных механизмов, строящихся по различным схемам с участием определенного количества членов конкретного механизма, выделяя следующие виды: международные договорные органы; возложение по договору контрольных функций на существующий международный орган; контрольный орган, состоящий из представителей государств; контрольный орган, состоящий из граждан, выступающих в личном качестве⁶.

Соответствующая проблематика затрагивается также Р.М. Валеевым в его основополагающем труде по вопросу международного контроля. По его мнению, можно было бы на международном форуме внести изменение в ранее принятые конвенции в целях реформирования контрольного механизма и создания единого для всех конвенций Органа по правам человека, наделенного правом рассматривать жалобы как государств, так и частных лиц, коллективов, неправительственных организаций. По своей структуре данный Орган для рассмотрения жалоб мог бы иметь соответствующие отделы. Как считает Р.М. Валеев, по существу, для государств отпала бы необходимость представле-

⁴ См.: Гаврилов В.В. Международный механизм контроля за имплементацией универсальных актов по правам человека // Московский журнал международного права. 1995. № 4. С. 35-36.

⁵ См.: Карташкин В.А. Указ. соч. С. 83-84.

⁶ См.: Хлестов О.Н. Становление и перспективы развития контроля за соблюдением международных обязательств государств // Российский ежегодник международного права. 1992. Санкт-Петербург, 1994. С. 151.

ния многочисленных докладов. Все данные были бы сконцентрированы в одном месте, что позволило бы более эффективно осуществлять контроль за соблюдением прав человека. Принимая во внимание, что человек – предмет защиты не только государства, гражданином которого он является, но и в соответствии с Уставом ООН всего мирового сообщества, следовало бы наделить данный Орган полномочиями выносить обязательные для государств – участников конвенций решения по защите прав человека и основных свобод⁷.

Не обошла вниманием данную тему и Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в 1993 г. Так, принятый по итогам обсуждения итоговый документ форума – Венская декларация и Программа действий – предусмотрел следующие рекомендации:

- всеобщая ратификация государствами ранее принятых конвенций по правам человека;
- ограничение любых оговорок к международным договорам по правам человека;
- сохранение высокого качества действующих международных стандартов и стремление избегать принятия большого числа договоров;
- рассмотрение договорными органами по правам человека предложения о представлении государствами одного общего доклада по договорным обязательствам;
- рассмотрение Генеральной Ассамблеей и ЭКОСОС вопроса о функционировании существующих договорных органов по правам человека и различных тематических механизмов и процедур в целях повышения их эффективности за счет улучшения координации их работы, «сведение на нет» ненужного дублирования и параллелизма;
- сохранение и укрепление системы специальных процедур (докладчиков, представителей, экспертов, рабочих групп) Комиссии ООН по правам человека, развитие и улучшение сотрудничества государств со спецпроцедурами⁸.

Достаточно крупное исследование по этой проблеме было подготовлено несколько лет назад известным юристом, профессором Анн Баефски⁹. Опубликованное ею при поддержке и содействии Управления Верховного комиссара ООН по правам человека исследо-

⁷ См.: Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань, 2001. С. 156.

⁸ См.: Всемирная конференция по правам человека. Венская декларация и Программа действий. Документ ООН A/Conf.157/23 от 23 июля 1993 года.

⁹ Anne F. Bayefsky. The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads. Geneva, 2001.

вание носит во многом технический характер, содержит большое число таблиц, схем, диаграмм. При этом автор рассматривает как правовые, так и чисто технические, организационные меры, принятие которых, по ее мнению, способно было бы улучшить функционирование договорных органов, что привело бы к повышению эффективности осуществляемого ими контроля.

Данная проблема приобрела особую актуальность, как представляется, именно на современном этапе развития международных отношений и международного права. Действительно, в условиях повышения значения принципа добросовестного соблюдения государствами своих обязательств, а также принципа *pacta sunt servanda*, крайне важным становится надлежащее, эффективное функционирование контрольных механизмов, в данном случае – договорных органов по правам человека. Этим во многом объясняется то внимание, которое уделяется данной теме государствами, НПО, экспертами в области прав человека.

По мнению автора данной статьи, радикальная перестройка деятельности договорных органов на нынешнем историческом этапе вряд ли возможна и перспективна. Связано это с тем, что, как уже указывалось выше, межгосударственное сотрудничество в области поощрения и защиты прав и свобод человека является одной из наиболее сложных и противоречивых сфер международных отношений. Здесь как нигде велики уровень политизации и конфронтации, степень недоверия и попытки навязать другим суверенным субъектам международного права свои взгляды и представления. В этой связи крайне маловероятно, что государства смогут преодолеть имеющиеся между ними противоречия и прийти к общему мнению по такому непростому вопросу, как изменение текстов основных международных договоров по правам человека.

Конечно, определенные поправки могут быть внесены, однако реформа функционирования договорных органов по правам человека вряд ли будет осуществляться именно договорно-правовым путем. Скорее, более перспективным направлением является внесение технических и процедурных изменений в модальности функционирования соответствующих механизмов контроля. Речь, в частности, идет о шагах, которые могли бы предпринять как сами договорные органы, так и государства – участники конвенций и страны – члены ООН в целом. При этом любые меры по реформированию деятельности договорных

органов по правам человека должны, как представляется, прежде всего преследовать две основные цели: повышение эффективности выполнения контрольных функций конвенционными комитетами, а также содействие наиболее полному и надлежащему выполнению государствами-участниками своих обязательств по соответствующим международным договорам.

Как представляется, первоначальные меры должны включать в себя следующее. Во-первых, все договорные органы по правам человека должны перейти на единые сроки представления государствами периодических докладов. В настоящее время данные временные рамки разнятся в зависимости от конкретного комитета. Многие комитеты – Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и др. – как правило, устанавливают срок в пять лет между периодическими докладами.

Наиболее короткие сроки установлены для докладов по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации – через каждые два года. Данное требование представляется достаточно абсурдным с учетом реальной ситуации с представлением и защитой периодических докладов государствами. Так, с момента представления доклада государством – участником Конвенции в Секретариат ООН до сессии Комитета по ликвидации расовой дискриминации, на которой он рассматривается, проходит от полутора до двух лет. Таким образом, государство еще не успело защитить один доклад, как оно тут же попадает в число провинившихся и не выполнивших свои обязательства относительно очередности и сроков представления. Таким образом, переход на единые сроки представления докладов или хотя бы фиксация четырех лет в качестве минимального требования – вполне логичная и оправданная с правовой и практической точек зрения мера. Действительно, для того, чтобы государство-участник могло в достаточной степени и надлежащим образом выполнить заключительные рекомендации договорного органа по итогам рассмотрения периодического доклада, должен пройти определенный промежуток времени для принятия соответствующего законодательства и иных нормативно-правовых актов, для того, чтобы эти документы могли заработать и государство могло комплексно оценить результаты нововведений, и т.д.

При этом данный шаг может также сопровождаться (дополняться) и другими мерами – формальным разрешением со стороны комитетов государствам представлять сразу несколько объединенных периоди-

ческих докладов. Де-факто это уже происходит, в частности в случае с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и Комитетом против пыток. Кроме того, по тем вопросам и областям, которые вызывают у комитетов наибольшие озабоченности, договорные органы должны активнее использовать практику запроса промежуточной информации, в частности о выполнении отдельных вынесенных по итогам рассмотрения периодических докладов заключительных замечаний и рекомендаций.

Во-вторых, другая мера, которая могла бы, по мнению автора данной статьи, повысить эффективность и отдачу от деятельности договорных органов по правам человека, – переход всех комитетов на практику заблаговременной подготовки и передачи государствам-участникам письменных вопросов в связи с предстоящим рассмотрением очередного периодического доклада. Речь, в частности, идет о нежелании Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета против пыток пойти на соответствующее изменение в своей процедуре. При этом аргумент, используемый комитетами, о том, что в этом случае соответствующее государство-участник будет сложнее «поймать» на неправильной статистике или фактуре, вряд ли выдерживает критики даже с точки зрения концепции функционирования договорных органов по правам человека. Ведь смысл рассмотрения периодического доклада государства заключается не в том, чтобы заставить государство врасплох или поставить его в неудобное положение. Целью данной функции комитетов является содействие государствам-участникам в наиболее полном и надлежащем выполнении своих обязательств по соответствующим международным договорам в области прав человека. Более того, как уже подчеркивалось, комитеты не являются судебными органами, в задачи которых входило бы вынесение приговора и осуждение «провинившегося» государства.

Как представляется, заблаговременная передача государству-участнику вопросов комитетом позволит государству лучше подготовиться к предстоящему диалогу с экспертами соответствующего органа, к тому же у него будет меньше возможностей ссылаться на невозможность (под которой нередко скрывается простое нежелание) обстоятельно и во всех подробностях ответить договорному органу на его вопросы и предоставить исчерпывающую и достоверную информацию.

В-третьих, все комитеты, в которых еще сохранилась такая практика, должны отказаться от процедуры назначения страновых докладчи-

ков по периодическому докладу того или иного государства. Как показывает практика, в этом случае назначение докладчика и содокладчика приводит к тому, что только данные члены комитета в действительности знакомятся с содержанием представленного доклада и детально анализируют его положения. Автору данной статьи самому неоднократно приходилось принимать участие в подобных рассмотрении докладов, когда более половины вопросов со стороны иных, нежели докладчики и содокладчики, членов договорных органов касались тем, которые уже освещены в правительственном докладе. Таким образом, практика назначения таких «ответственных» за доклад экспертов по меньшей мере контрпродуктивна и приводит к бессмысленному расходу того ограниченного времени, что отведено для диалога договорного органа с правительственной делегацией государства-участника. Следовательно, от нее следует отказаться.

В-четвертых, всем договорным органам следует провести инвентаризацию принятых ими замечаний общего характера и решений по конкретным делам (официально – мнениям по сообщениям) и подготовить свои комментарии по тем субстантивным положениям соответствующих договоров, касающихся конкретных прав и свобод человека, по которым они еще отсутствуют. Автор убежден, что такой шаг приведет к улучшению не только практики представления и защиты периодических докладов, но и к определенной унификации в правовых системах государств-участников с учетом толкования, которое договорные органы по правам человека могут дать конкретным правам и свободам, зафиксированным в текстах договоров по правам человека.

В-пятых, всем комитетам следует унифицировать свои правила, процедуры и требования к представлению периодических докладов. Во многих государствах-участниках, в том числе в Российской Федерации, ответственными за подготовку периодических докладов по разным договорам в области прав человека выступают одни и те же ведомства. На практике это нередко приводит к тому, что соответствующие правительственные структуры путаются в отличающихся друг от друга требованиях конвенционных органов и их методах работы. Таким образом, и эта мера отвечала бы интересам наиболее полного и надлежащего выполнения государствами своих обязательств по основным международным договорам по правам человека.

В-шестых, в тех комитетах, где соответствующая практика существует, должны быть внесены изменения в процедуру рассмотрения

индивидуальных сообщений о якобы имевших место нарушениях государством-участником прав и свобод конкретных лиц, находящихся под его (государством) юрисдикцией. Так, по мнению автора, должны более активно использоваться функции по вынесению определений о принятии промежуточных мер, с тем чтобы защитить потенциальных жертв нарушений прав человека (хотя здесь следует признать, что подобные призывы к государствам-участникам носят рекомендательный характер и нередко игнорируются соответствующими правительствами). Кроме того, сами договорные органы должны более ответственно подходить к выносимым по итогам рассмотрения сообщений решениям, так как многие рекомендации оторваны от реальности и нереализуемы. К тому же следует всегда помнить о том, что в состав комитетов входит большое число экспертов, не являющихся юристами. При этом в формулируемых решениях комитеты не всегда грамотно и правильно трактуют те или иные правовые моменты, что приводит к снижению качества итогового документа и, следовательно, невысокой вероятности его выполнения государством-участником.

В-седьмых, важно повысить качество всех принимаемых договорными органами по правам человека документов, и прежде всего – заключительных замечаний. Для этого важно, чтобы формулируемые выводы и рекомендации были объективны и реалистичны, не оторваны от реальности и не принимались, как это, к сожалению, нередко бывает, с единственной целью осудить соответствующее государство-участник за его законодательство и правоприменительную практику в соответствующей области. Нередко также случается, что договорные органы выходят за рамки своего мандата и рассматривают вопросы и проблемы, никак не относящиеся к их компетенции. Все это приводит к тому, что у государств появляется определенное недоверие к конвенционным органам, и они утрачивают интерес к налаживанию конструктивного взаимодействия с данными международными экспертными контрольными механизмами.

Безусловно, приведенный перечень возможных мер не является исчерпывающим. Кроме того, реализация их может привести к требуемому результату – повышению эффективности функционирования международного контроля по правам человека в части деятельности договорных органов – лишь при условии наличия соответствующего настроя со стороны как самих договорных органов, так и государств – участников основных международных договоров по правам человека.

В любом случае представители правительств и исследователи проблемы реформы договорных органов по правам человека еще долго будут обсуждать данную проблему как в рамках многосторонних международных форумов, так и в научной литературе.