

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ МПП

М. Ю. Ижигов

КОНВЕНЦИОННЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрена система конвенционных органов, учрежденных универсальными договорами о защите прав человека. Исследуя их деятельность, автор выделяет проблемы данной системы, препятствующие наиболее эффективной защите прав личности на международном уровне. Такими проблемами автор видит игнорирование государствами своей обязанности представлять периодические доклады, дублирование и противоречия в работе комитетов, длительность процедур рассмотрения жалоб и т.д. Пытаясь решить эти и другие проблемы, конвенционные органы вырабатывают некоторые меры, в том числе используют процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий, принимают замечания (рекомендации) общего порядка, выносят государствам конкретные предписания о способах восстановления нарушенных прав заявителей, борются со слишком широкими оговорками к конвенциям, привлекают к своей работе правозащитные организации разных уровней. Перечисленные меры автор считает недостаточными. Изучив предложение Верховного комиссара ООН по правам человека о реформировании конвенционных органов, автор формулирует альтернативное предложение о повышении эффективности данной системы.

Ключевые слова: международное право, права, человека, комитеты, конвенционные, органы, реформирование, доклады, проблемы, защита.

Система международных институтов защиты прав человека сложилась во второй половине XX века и охватывает три наиболее важных подсистемы: 1) комитеты, учрежденные универсальными конвенциями по защите прав человека (далее – конвенционные органы), 2) органы, учрежденные ООН в целях содействия защите прав человека, и 3) региональные международные суды по правам человека.

Конвенционные органы включают восемь комитетов: Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам ребенка, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Комитет по правам инвалидов.

Все перечисленные комитеты, являясь элементами одной подсистемы, обладают одинаковой юридической природой и характеризуются схожими признаками. Комитеты представляют собой независимые экспертные органы, учрежденные в целях контроля за выполнением участниками соответствующих конвенций принятых на себя обязательств. Комитеты состоят из экспертов, избираемых государствами-участниками тайным голосованием из списка кандидатов. Эксперты должны обладать высокими моральными качествами и признанной компетентностью в области прав человека. Одно государство может выдвинуть из числа своих граждан, как правило, не более одного кандидата. При назначении экспертов учитывается справедливое географическое распределение, представительство разных форм цивилизации и правовых систем. Число экспертов варьируется, в зависимости от комитета, от 10 до 23 человек.

Срок полномочий экспертов составляет 4 года. Государства-участники представляют комитетам в виде докладов информацию о том, какие меры ими принимаются для выполнения своих обязательств по конвенции и с какими трудностями государства при этом сталкиваются. Доклады представляются на периодической основе с интервалом, в зависимости от конкретного конвенционного органа, от двух до пяти лет, а также по требованию комитета. Комитеты изучают представленные доклады и направляют государствам свои замечания, комментарии, запросы о представлении дополнительных сведений. Государства вправе указывать свои замечания и комментарии относительно выводов комитета. Комитеты формируют свои периодические доклады, представляют их Генеральной Ассамблее ООН, в них приводится описание выполнения Конвенции, формулируется мнение и рекомендации комитета. Большинство комитетов имеет правоспособность рассматривать жалобы о нарушении государством-участником своих обязательств по соответствующей Конвенции. Такие жалобы могут подавать государства, лица и группы лиц.

Говоря о системе конвенционных органов в целом, можно отметить, что она добросовестно выполняет свои функции. Комитеты готовят глубокие и подробные доклады, в которых рассматриваются многие важные вопросы. Комитеты применяют одинаковые стандарты требований ко всем государствам вне зависимости от геополитического влияния последних. В докладах комитеты отмечают позитивные аспекты, указывают на факторы и трудности, препятствующие осуществлению той или иной конвенции, делают государствам рекомендации.

Общая слабость конвенционных органов состоит в том, что государства-участники могут подписать конвенцию, но не признать юрисдикцию Комитета по рассмотрению жалоб в отношении данного государства. Кроме того, государства сравнительно редко используют процедуру подачи жалоб против других государств¹.

¹ Raluca David. Comparative Study of Three International Human Rights Systems and their Enforcement Mechanisms // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2009. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=1566495> (дата обращения: 09.02.2012). P. 3–4.

Подача индивидами жалоб на действия государств также связана с определенными трудностями. Рон МакКаллум, председатель Комитета по правам инвалидов, пояснил это на примере вверенного ему органа. Данный Комитет учрежден Факультативным протоколом к Конвенции о правах инвалидов, и заявители могут в него жаловаться только по поводу тех нарушений, которые произошли после ратификации данным государством Факультативного протокола. Кроме того, индивид должен исчерпать все внутренние средства защиты права. После поступления жалобы в Комитет начинается долгая процедура, включающая диалог с государством, и только после этого могут быть приняты какие-либо рекомендации. С учетом всех трудностей господин МакКаллум рекомендует индивидам отстаивать права в рамках своего государства и называет это «намного лучшим направлением действий»².

Во второй половине XX века количество конвенционных органов выросло, как и их членский состав. К сожалению, многие государства-участники вообще не предоставляют докладов, другие же делают это с большим опозданием. Поэтому ряд договорных органов идет на уступки и принимает к рассмотрению «объединенные» доклады: в них содержится информация не за 2–4 года, а за 8 и более лет. По состоянию на начало 2006 г. только 8 из 194 государств, участвующих в договорах по правам человека, полностью выполнили свои обязательства по предоставлению докладов. Остальные не представили в общей сложности 1442 доклада договорным органам. Конвенционные контрольные органы не могут заставить государства надлежаще выполнять свои обязанности. Ежегодно растет число ратификаций к международным договорам о правах человека, в результате растет и число непредставленных докладов³.

Комитеты не обходят вниманием эту важную проблему. Специальное правило предусмотрено,

² McCallum Ron. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Some Reflections // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2010. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=1563883> (дата обращения: 09.02.2012). P. 8–9.

³ Карташкин В.А. Учреждение Совета по правам человека и реформирование конвенционных органов // Международное право. – 2008. – №2. – С. 10–11.

например, Комитетом по ликвидации расовой дискриминации: на каждой сессии Комитет оповещается обо всех случаях неполучения докладов или дополнительной информации, предусмотренных в статье 9 Конвенции. В таких ситуациях Комитет направляет соответствующему государству-участнику напоминание. Если после такого напоминания доклад или информация не предоставляются, информация об этом включается в ежегодный доклад Комитета. Если по итогам рассмотрения докладов и информации Комитет решит, что некоторые обязательства государства-участника не были им выполнены, он делает этому государству предложения и дает рекомендации⁴.

В 2006 году на срок от 10 лет и выше представление докладов Комитету по ликвидации расовой дискриминации задержали 14 государств (Сьерра-Леоне, Либерия, Сомали, Папуа Новая Гвинея, Эфиопия, Конго, Мальдивские Острова, Афганистан и т.д.). Не менее чем на пять лет просрочили представление докладов 32 государства (Монако, ОАЭ, Болгария, Сербия, Пакистан, Перу, Ирак, Куба, Уругвай, Мальта и т.д.). В ответ на это Комитет принимает меры, которые, по сути, представляют собой увещевание государств-деликвентов. Комитет вынужден рассматривать соблюдение Конвенции в этих государствах по ранее представленным ими докладам, по первоначальному докладу, по информации, полученной иными органами ООН от этих государств, или по информации от самих органов ООН. В своих решениях по таким ситуациям Комитет обычно постановляет рассылать обращения или просит об этом Председателя⁵.

К следующим сессиям Комитета в 2008 году ситуация с докладами только ухудшилась. Предоставление докладов на серьезные сроки задержало 47 государств, в том числе на срок десять и более лет - 17 государств. В ответ на это Комитет вновь просит представить доклады

и дает новые сроки, а государства дают новые обещания⁶.

Аналогичная ситуация характерна и для других комитетов, в том числе для Комитета против пыток. К 2008 году многие государства серьезно просрочили представление докладов этому органу. Первоначальные доклады не представили 37 государств, вторые периодические доклады – 59 государств, третьи – 52 государства, четвертые – 48, пятые – 33, в том числе РФ. Есть государства, которые просрочили не один доклад, а несколько⁷.

Самый высокий процент государств-участников, опаздывающих с предоставлением докладов, наблюдается в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам⁸. Комитет понимает, что ситуация с непредставлением докладов подрывает процедуру контроля и одну из важнейших основ Пакта. В сложившихся обстоятельствах Комитет рассматривает ситуацию с правами человека даже в отношении тех стран, которые существенно просрочили представление докладов, отталкиваясь при этом от любой доступной информации⁹.

Кроме того, как отмечается в литературе, конвенционные органы в своей работе дублируют друг друга: государства часто получают запросы от разных органов по одним и тем же вопросам. Нередко комитеты выносят противоречащее друг другу заключения и рекомендации, нарушая тем самым единообразное толкование норм и принципов международного права¹⁰.

Осознавая недостаточность своих возможностей для надлежащего воздействия на госу-

⁴ Правила процедуры Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Нью-Йорк: ООН, 1986. С. 17.

⁵ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. 68-я сессия (20 февраля – 10 марта 2006 г.); 69-я сессия (31 июля – 18 августа 2006 г.). Нью-Йорк: ООН, 2006. С. 123–130.

⁶ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. 70-я сессия (19 февраля – 9 марта 2007 г.); 71-я сессия (30 июля – 17 августа 2007 г.). Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 133–137.

⁷ Доклад Комитета против пыток. 39-я сессия (5 – 23 ноября 2007 г.); 40-я сессия (28 апреля – 16 мая 2008 г.). Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 249–254.

⁸ Lyon Beth. Discourse in Development: A post-colonial “agenda” for the United Nations Committee on economic, social and cultural rights // *Journal of Gender, Social Policy & the Law*. – 2002. – vol. 10, №3. – P. 545.

⁹ Report of the Committee on economic, social and cultural rights. 30th and 31st sessions (5 – 23 May 2003, 10 – 28 November 2003). N.Y.: Geneva, 2004. P. 18.

¹⁰ Карташкин В.А. Указ. соч. С. 11–12.

дарства, комитеты стараются выработать более действенные механизмы. Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации принял Руководящие принципы, касающиеся процедур раннего предупреждения и незамедлительных действий. Главная цель этого документа – предотвращение нарушения прав человека посредством превентивных мер. В рамках превентивных мер Комитет может: а) обратиться к государству-участнику с просьбой в срочном порядке предоставить информацию о рассматриваемой ситуации; б) обратиться в Секретариат с просьбой собрать информацию о рассматриваемой ситуации у отделений на местах Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, специализированных учреждений ООН, национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций; в) принять решение, в котором выражены конкретные озабоченности и приведены рекомендации в отношении действий, и препроводить его государству, определенным должностным лицам и организациям; г) предложить направить в соответствующее государство одного или нескольких членов Комитета для содействия применению международных стандартов или технической помощи для учреждения национальной правозащитной инфраструктуры; д) рекомендовать государству воспользоваться консультативными услугами и технической помощью Управления Верховного комиссара ООН по правам человека¹¹.

Из описанной системы превентивных мер видно, что ни одна из них не порождает обязательных юридических последствий для государства-деликвента.

Еще одним инструментом влияния на государство, получившим развитие в практике конвенционных органов, стали замечания (рекомендации) общего порядка. Эти замечания представляют собой авторитетное толкование положений соответствующих конвенций, которое помогает государствам лучше уяснить и исполнять принятые обязательства. Природа и назначение этих замечаний претерпели изменения.

Сначала они были лишь средством для выражения критических суждений по поводу докладов государств. Позже эти замечания перестали быть лишь попыткой убедить государства соблюдать свои обязательства. Сегодня замечания общего порядка – это важное средство развития правовых норм. Они стали самостоятельным юридическим инструментом. Иногда их даже уподобляют консультативным заключениям международных судов. Однако указанные замечания ограничены в двух смыслах: 1) они являются результатом согласования между членами Комитета, поэтому они не всегда отличаются четкостью и практической полезностью; 2) члены комитетов не уполномочены принимать юридически обязательные акты толкования, поэтому замечания не являются юридически обязательными¹².

Согласно параграфу 4 ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет представляет доклады и замечания общего порядка, какие сочтет необходимыми. В практике Комитета такие замечания представляют собой своеобразный толковый словарь для положений Пакта. К замечаниям общего порядка предъявляются некоторые требования: 1) они должны способствовать сотрудничеству государств в надлежащем выполнении Пакта, 2) привлекать внимание государств-участников к обстоятельствам и условиям, которые должны улучшить механизм представления докладов и реализации положений Пакта; 3) стимулировать деятельность государств и международных организаций в области поддержки и защиты прав человека. Сам Комитет утвердил в своей работе принцип, что замечания общего порядка будут касаться: 1) мониторинга исполнения государствами своих обязанностей по представлению докладов; 2) степени и методов имплементации прав, предусмотренных Пактом; 3) толкования и применения положений Пакта; 4) методов сотрудничества между государствами, направленного

¹¹ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. 70-я сессия (19 февраля – 9 марта 2007 г.); 71-я сессия (30 июля – 17 августа 2007 г.). Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 133–162.

¹² Otto Dianne. “Gender Comment”: Why does the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights need a General Comment on Women? // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2002. URL: http://ssrn.com/abstract_id=319202. P. 1–12.

на обеспечение полного выполнения требований Пакта¹³.

Международный пакт о гражданских и политических правах не дает ответа на вопрос о том, вправе ли Комитет давать толкование Конвенции. Такое полномочие Комитета прямо Пактом не предусмотрено. Кроме того, если исходить из наличия у Комитета права на толкование, остается не ясным, до каких пределов это толкование может осуществляться. Хорошо известно, насколько трудно отличить толкование права от формулировки новой правовой нормы. Комитет не имеет нормотворческих функций, однако юридический формат замечаний общего порядка также не определен. Поэтому существует вероятность того, что Комитет, делая замечания общего порядка, может формировать правила, не предусмотренные Пактом. Примером расширительного толкования, данного Комитетом, является вопрос о праве на жизнь. Говоря об этом праве, Комитет отметил в 1982 году, что статья 6 Пакта часто толкуется слишком узко: на самом деле она устанавливает не только обязанность уважать право на жизнь, но также и обеспечивать его. В связи с этим Комитет указал, что государства-участники обязаны принимать надлежащие позитивные меры, в том числе в отношении смертности новорожденных, искоренения голода и эпидемических заболеваний¹⁴.

Другой пример расширительного толкования, данного Комитетом по правам человека, был связан с понятием дискриминации. Комитет отметил, что Пакт не содержит определения этого термина, и, опираясь на Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации дискриминации в отношении женщин, сформулировал свое определение дискриминации для целей Пакта¹⁵. Чрезвычайно важным стало замечание общего порядка №32, касающееся статьи 14 Пакта. В нем Комитет обосновал идею о том, что когда бы государство

ни заставляло гражданское лицо предстать перед военным или иным специальным трибуналом, государство обязано не только предложить данному лицу все условия для надлежащего судебного разбирательства, предусмотренные ст. 14 Пакта, но и обосновать, почему гражданское лицо предстает перед военным судом¹⁶.

Замечания общего порядка, формулируемые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам – это наиболее важный вклад в развитие основных положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Большинство из таких замечаний содержит подробный анализ отдельных обязательств¹⁷. Посредством замечаний общего порядка Комитет стремится: 1) сделать доступным для государств-участников опыт, полученный при изучении государственных докладов, поскольку это способствует дальнейшей реализации положений Пакта; 2) привлечь внимание государств к недостаткам, выявленным большим числом докладов; 3) предложить варианты усовершенствования процедуры представления докладов; 4) стимулировать деятельность государств, международных организаций и специализированных органов, направленную на эффективное и полное воплощение прав, предусмотренных Пактом. При этом Комитет признает, что он может пересматривать и обновлять свои замечания¹⁸.

Еще один важный канал влияния конвенционных органов на государственные институты защиты прав человека – это рассмотрение жалоб индивидов на нарушения государствами положений соответствующих конвенций. По итогам рассмотрения жалоб комитеты нередко признают факт нарушения государствами международных обязательств по защите прав человека и предписывают деликвентам совершить определенные действия для защиты жертвы. В связи с этим большой теоретический и практический интерес

¹³ Michalska, A. Interpretation of the International covenant on civil and political rights in the light of reports of the Human rights committee // Polish yearbook of international law. – 1986. – №15. – P. 52.

¹⁴ Ibid. P. 63–68.

¹⁵ Human rights committee // Rev. / International commission of jurists. – 1989. – №43. – P. 37.

¹⁶ Schmid Evelyne. A few Comments on a Comment: The UN Human Rights Committee's General Comment №32 on Article 14 of the ICCPR and the Question of Civilians Tried by Military Courts // The International Journal of Human Rights. – 2010. – vol. 14, №7. – P. 1058.

¹⁷ Lyon Beth. Op. cit. P. 550.

¹⁸ Report of the Committee on economic, social and cultural rights. 30th and 31st sessions (5 – 23 May 2003, 10 – 28 November 2003). N.Y.: Geneva, 2004. P. 20.

представляет вопрос о характере и видах предписаний, адресуемых государствам в подобных ситуациях.

Так, Комитет по правам человека, созданный, в соответствии с Международным Пактом о гражданских и политических правах 1966 г., делает очень специфичные рекомендации государствам. Такие рекомендации включают различные меры: выплату компенсации, обеспечение публичного расследования и преследования, проведение правовых реформ, восстановление личной свободы, трудоустройства, собственности, предоставление медицинского ухода¹⁹.

В деле *Baboeram and others v. Surinam* Комитет по правам человека вынес решение против государства и указал, что Суринам должен провести надлежащее расследование по выявленным фактам, привлечь виновных лиц к ответственности перед судом, выплатить компенсацию выжившим семьям и обеспечить полную защиту права на жизнь в этой стране²⁰.

В деле *Реймонд Персо и Рамперсо против Гайаны* Комитет пришел к выводу о нарушении государством статей 6, 7, 9, 17 Пакта. Комитет указал, что в связи с этим государство должно предоставить жертве эффективное средство правовой защиты, включая информацию о месте захоронения ее сыновей, и компенсацию за перенесенные ею душевные страдания. Комитет также отметил, что государство-участник обязано предупредить рецидивы таких нарушений в будущем²¹.

Рассмотрев дело *Willard Collins v. Jamaica*, Комитет по правам человека пришел к выводу, что Ямайка нарушила статьи 7 и 10 Пакта. Из данного факта Комитет сделал два вывода. Во-первых, государство должно прекратить

нарушение права, не допускать его в будущем, обеспечить заявителю надлежащее обращение в соответствии со статьей 10 Пакта. Об этих мерах государство должно уведомить Комитет. Во-вторых, нарушенные права заявителя должны быть защищены надлежащим способом²².

Аналогичные средства защиты прав используют и другие конвенционные органы. Комитет против пыток, изучив заявление Али Бен Салема, поданное против Туниса, признал факт нарушения Конвенции, призвал государство завершить судебное расследование по фактам, на которые ссылался заявитель, в целях судебного преследования виновных лиц. Комитет предложил Тунису в течение 90 дней сообщить о принятых мерах, в том числе о возмещении ущерба заявителю²³.

Однако не всегда конвенционные органы берут на себя смелость формулировать подробные рекомендации государствам о способах восстановления прав жертвы. Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, рассмотрев дела *Драган Дурмич против Сербии и Черногории*, *Мохаммед Хасан Гелле против Дании*, только признал факт нарушения Конвенции в обоих случаях, каких-либо подробных указаний об исправлении ситуации не вынес²⁴.

Исследуя механизм воздействия конвенционных органов на внутригосударственные институты, необходимо иметь в виду, что комитеты выполняют квазисудебную функцию. Их деятельность носит экспертный характер: оценив ситуацию, комитеты дают ей профессиональную оценку и формулируют рекомендации, призванные помочь как государству, так и жертве. С точки зрения исполнения решений, особенность этой системы состоит в том, что она не предусматривает принятия юридически обязательных актов. Решения конвенционных органов – это лишь

¹⁹ Antkowiak T.M. Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond // Columbia journal of transnational law. – 2008. – vol. 46, №2. – P. 359.

²⁰ Решение Комитета по правам человека по делу *Baboeram and others v. Surinam* от 04 апреля 1985 г. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session40/146-1983.htm>.

²¹ Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с факультативным протоколом / Международный пакт о гражданских и политических правах. – Нью-Йорк; Женева: ООН, 2008. Т. 9: 85-я – 91-я сессии (октябрь 2005 г. – октябрь 2007 г.). С. 76–88.

²² Selected decisions of the Human rights committee under the Optional protocol / International convention on civil and political rights. – N.Y.; Geneva: UN, 2004. Vol. 4: 40th to 46th sessions (October 1990 – October 1992). P. 52–60.

²³ Доклад Комитета против пыток. 39-я сессия (5 – 23 ноября 2007 г.); 40-я сессия (28 апреля – 16 мая 2008 г.). Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 256–270.

²⁴ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. 68-я сессия (20 февраля – 10 марта 2006 г.); 69-я сессия (31 июля – 18 августа 2006 г.). Нью-Йорк: ООН, 2006. С. 131–133.

рекомендательные мнения, и государства-участники ими юридически не связаны. Думается, что указанная особенность не всегда является недостатком данной системы. Не боясь получить жесткие и обязательные предписания, государства могут с большей готовностью участвовать в процедуре рассмотрения индивидуальных жалоб, представлять больший объем информации и в результате вырабатывать приемлемые решения проблем.

Конвенционные органы не ограничиваются формальным выполнением возложенных на них функций, а стараются использовать все доступные возможности для влияния на государства в целях более полной и эффективной защиты прав человека.

Например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин постоянно выражает свою озабоченность количеством и широтой оговорок, сделанных государствами к Конвенции. Комитет просит соответствующие государства, чтобы они в своих периодических обзорах отражали информацию о своих оговорках, объясняли, к каким статьям Конвенции они относятся, почему они необходимы, какой именно эффект они оказывают для национального права и политики, а также рассказывали о том, как они планируют сокращать сферу действия оговорок. Благодаря активности Комитета государства стали применять практику возражения против оговорок других государств.

Так, Швеция возражала против оговорки Сингапура, который указал, что не будет применять статьи 2, 16 Конвенции в тех случаях, когда они будут несовместимы с нормами религии. Швеция отметила, что такое заявление подрывает предмет и цели Конвенции. Комитет постоянно осведомляется у государств по поводу действующих оговорок²⁵.

Комитет по правам человека представляет Генеральной Ассамблее ООН ежегодные доклады. В них он разъясняет методы и сферу имплементации обязательств государств по Пакту. Выполняя эту функцию, Комитет фактически осуществляет толкование Пакта. Хотя такое толкование не

является юридически обязательным для государств-участников, несомненной является его роль в формировании единообразного понимания прав человека. Точка зрения Комитета в большой степени влияет на деятельность государств. При этом следует отметить важность процесса обсуждения докладов государств-участников. Его ход фиксируется в докладе Комитета. Отдельные члены Комитета задают вопросы, требуют разъяснений, привлекают внимание государств к каким-то проблемам. Такое обсуждение эффективно влияет на методы имплементации положений Пакта. Эта процедура помогает учитывать политические, экономические, социальные и культурные условия конкретного общества, в котором реализуется Пакт²⁶.

Для повышения эффективности своего воздействия на государства Комитет против пыток принимает важные меры: утверждает ясные и подробные правила процедуры, назначает межсессионных докладчиков и докладчиков по отдельным государствам, делает четкие комментарии по государственным докладом, участвовал в процессе принятия Факультативного протокола к Конвенции против пыток, сотрудничает с другими институтами²⁷.

Процедуры, выработанные Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам сделали его открытым для гражданского общества. С 1993 года он определил порядок участия неправительственных правозащитных организаций в его работе, в том числе в процессе принятия замечаний общего порядка. От такого участия Комитет только усиливает свое влияние на государства. Комитет периодически призывает государства-доноры увеличивать их расходы на помощь в развитии экономических, социальных и культурных прав и поощряет государства, показывающие хорошие показатели в этой сфере. Комитет уделяет много внимания уязвимым категориям населения: он делает рекомендации по поводу упразднения дискриминации иммигран-

²⁵ Krause Catarina, Scheinin Martin. *International Protection of Human Rights: A Textbook*. Turku: Institute for Human Rights, Ebo Akademi University, 2009. P. 210.

²⁶ Michalska, A. *Op. cit.* P. 45, 54.

²⁷ Burns Peter, Okafor Obiora. *The United Nations Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment or How It Is Still Better to Light a Candle than to Curse the Darkness* // *Otago Law Review*. – 1998. – vol. 9, №2. – P. 429-430.

тов и беженцев на рабочих местах, ратификации соглашений, защищающих коренные народы и племена, а также относительно образования на языке меньшинств и иммигрантов.

В системе конвенционных органов многие исследователи видят большой потенциал. В литературе отмечается, что они способны влиять на формирование нового мягкого права²⁸ и оказывать значимую поддержку процессу развития и укрепления норм обычного международного права²⁹.

В то же время более эффективному взаимодействию конвенционных органов с государственными институтами мешают описанные выше проблемы. Надо признать, что те средства, которые конвенционные органы вырабатывают для преодоления проблем, недостаточны. Кризис системы конвенционных органов усугубляется пропорционально количеству непредставленных докладов и увеличению числа договоров о правах человека. Игнорирование государствами обязанности представлять доклады, дублирование и противоречия в работе комитетов, длительность процедур рассмотрения жалоб, право государств-участников конвенций не признавать юрисдикцию комитетов, отсутствие в некоторых конвенциях механизма подачи жалоб от индивидов или государств – это те проблемы, которые требуют скорейшего решения.

В связи с этим на международном уровне звучат различные предложения по реформированию системы конвенционных органов. Одни ученые предлагают наделить все комитеты правом получения и рассмотрения жалоб от индивидов и государств³⁰. Другие выражают желание, чтобы государства в своих докладах обозначали минимальные стандарты реализации каждого права, предусмотренного той или иной конвенцией, а также освещали положение уязвимых социальных групп. Такой подход, по их замыслу,

сделает доклады более эффективными, избавит их от абстрактной статистической информации и описаний³¹.

Пути реформирования конвенционных органов ООН активно обсуждают сами комитеты. Они ведут речь о создании единого органа для рассмотрения индивидуальных сообщений, о развитии взаимодействия между договорными органами и Советом по правам человека, об усилении взаимодействия конвенционных органов с фондами, программами и специализированными учреждениями ООН, региональными, межправительственными организациями, национальными правозащитными учреждениями³².

В связи с этим Верховный комиссар ООН по правам человека внес предложение (A/59/2005/Add.3) о создании единого постоянного договорного органа, который возьмет на себя функции восьми существующих комитетов. Создание такого органа Комиссар считает возможным только в том случае, если конвенционные органы в нынешнем виде научатся работать как единая система.

В 2006 году предложение Верховного комиссара по правам человека получило развитие в ходе межкомитетской встречи в рамках ООН. Итогом встречи стал концептуальный документ №HRI/MC/2006/2. Главы комитетов отмечают в нем, что единый договорной орган будет действовать на постоянной основе, в связи с чем станет более доступным для заявителей и сможет быстрее реагировать на грубые нарушения прав человека. Они также верят в то, что новый орган будет обладать гибкостью, достаточной для разработки новых подходов к защите прав человека и сможет обеспечить должное участие в этом процессе гражданского общества и партнеров ООН³³.

²⁸ Lyon Beth. Op. cit. P. 579.

²⁹ Weissbrodt D., Hansen J. C., Nesbitt N.H. The Role of the Committee on the Rights of the Child in Interpreting and Developing International Humanitarian Law // Harvard Human Rights Journal. – 2011. – vol. 24, №1. – P. 153.

³⁰ Van Bueren Geraldine. The Committee on the Rights of the Child in Langford. London // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2009. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=1449192> (дата обращения: 09.02.2012). P. 4.

³¹ Alston, Ph., Simma, B. First session of the UN Committee on economic, social and cultural rights // American journal of international law. – 1987. – vol. 81, №3. – P. 750.

³² Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. 68-я сессия (20 февраля – 10 марта 2006 г.); 69-я сессия (31 июля – 18 августа 2006 г.). Нью-Йорк: ООН, 2006. С. 143–144.

³³ Concept paper on the High Commissioner's proposal for a unified standing treaty body. HRI/MC/2006/2. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.2.pdf> (дата обращения 03.03.2012).

Большое внимание указанный документ уделяет возможной структуре и функциям нового органа. Отмечается, что его структура может быть монолитной (без внутреннего деления на палаты) либо основываться на системе подчиненных палат. При этом палаты могут формироваться по разным критериям: функциональному (изучение докладов, рассмотрение жалоб, посещение государств и т.д.), договорному (каждая палата «привязана» к конкретному международному соглашению), тематическому (разные палаты занимаются группами вопросов: верховенством права, недискриминацией и др.), региональному (палаты формируются сообразно количеству регионов) и другим критериям. Единый договорной орган, по мнению председателей комитетов, сможет выполнять те же функции, что и действующая система конвенционных органов, но более эффективным образом.

Это предложение встретило и критику, и поддержку. Противники считают, что такой шаг подорвет особый статус восьми основных договоров по защите прав человека. Примечательно, что сам Верховный комиссар сомневается в скором проведении такой реформы и видит ее лишь в отдаленной перспективе³⁴. Сложность учреждения такого органа имеет также технический аспект: для его создания пришлось бы вносить поправки одновременно во все международные

договоры, учредившие комитеты. На фоне того, что многие государства не предоставляют даже периодических докладов ныне действующей системе, их готовность пойти на создание новой институциональной структуры вызывает серьезные сомнения.

Краеугольным камнем системы конвенционного контроля является процедура рассмотрения государственных докладов. Важным фактором повышения эффективности данной системы является выявление и применение более действенного механизма предоставления государствами своих периодических докладов. Полагаем, что реализовать эту задачу можно без создания новых договорных источников и без редактирования существующих. Так, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН возможно предусмотреть, что к избранию в Совет ООН по правам человека будут допускаться лишь те государства, которые не имеют просроченных докладов перед восьмью конвенционными органами на дату выдвижения кандидатур. Такое нововведение улучшит мотивацию государств и оживит систему конвенционного контроля.

Сохранение конвенционных органов и улучшение их работы представляется стратегически важным, поскольку за долгие годы эта система доказала свою эффективность. И ее потенциал еще далеко не исчерпан.

Библиография

1. Карташкин В.А. Учреждение Совета по правам человека и реформирование конвенционных органов // *Международное право*. 2008. №2. С. 5–21.
2. Alston, Ph., Simma, B. First session of the UN Committee on economic, social and cultural rights // *American journal of international law*. 1987. vol. 81, №3. P. 747–756.
3. Antkowiak T.M. Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond // *Columbia journal of transnational law*. 2008. vol. 46, №2. P. 351–419.
4. Burns Peter, Okafor Obiora. The United Nations Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment or How It Is Still Better to Light a Candle than to Curse the Darkness // *Otago Law Review*. 1998. vol. 9, №2. P. 399–432.
5. Krause Catarina, Scheinin Martin. *International Protection of Human Rights: A Textbook*. Turku: Institute for Human Rights, Ebo Akademi University, 2009. 677 p.

³⁴ Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека. Нью-Йорк: ООН, 2007. С. 21.

6. Lyon Beth. Discourse in Development: A post-colonial “agenda” for the United Nations Committee on economic, social and cultural rights // *Journal of Gender, Social Policy & the Law*. 2002. vol. 10, №3. P. 535–579.
7. McCallum Ron. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Some Reflections // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2010. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=1563883> (дата обращения: 09.02.2012).
8. Michalska, A. Interpretation of the International covenant on civil and political rights in the light of reports of the Human rights committee // *Polish yearbook of international law*. 1986. №15. P. 45–70.
9. Otto Dianne. “Gender Comment”: Why does the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights need a General Comment on Women? // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2002. URL: http://ssrn.com/abstract_id=319202.
10. Raluca David. Comparative Study of Three International Human Rights Systems and their Enforcement Mechanisms // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2009. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=1566495> (дата обращения: 09.02.2012).
11. Schmid Evelyne. A few Comments on a Comment: The UN Human Rights Committee’s General Comment №32 on Article 14 of the ICCPR and the Question of Civilians Tried by Military Courts // *The International Journal of Human Rights*. 2010. vol. 14, №7. P. 1058–1071.
12. Van Bueren Geraldine. The Committee on the Rights of the Child in Langford. London // SSRN.COM: Social Science Research Network. 2009. URL: <http://www.ssrn.com/abstract=1449192> (дата обращения: 09.02.2012).
13. Weissbrodt D., Hansen J. C., Nesbitt N.H. The Role of the Committee on the Rights of the Child in Interpreting and Developing International Humanitarian Law // *Harvard Human Rights Journal*. 2011. vol. 24, №1. P. 115–153.

References (transliteration)

Kartashkin V.A. Uchrezhdenie Soveta po pravam cheloveka i reformirovanie konventsionnykh organov // *Mezhdunarodnoe pravo*. 2008. №2. S. 5–21.