

ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/CONF.157/PC/60/Add.4  
8 April 1993

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

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

СОСТОЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИКАЦИЙ, ИССЛЕДОВАНИЙ И ДОКУМЕНТАЦИИ  
ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Доклад Генерального секретаря

Добавление

1. Вниманию Подготовительного комитета предлагается ниже следующее исследование, озаглавленное "Усиление универсального применения стандартов и договоров по правам человека", которое было подготовлено г-ном Фаусто Покаром. Данное исследование было заказано Центром по правам человека во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 45/155 от 18 декабря 1990 года и 46/116 от 17 декабря 1991 года.

2. В исследовании только частично отражена цель 3 Всемирной конференции по правам человека, которая была следующим образом сформулирована в пункте 1 с) резолюции 45/155:

"Изучить пути и средства более полного осуществления имеющихся стандартов и документов по правам человека".

3. Пояснительные аннотации, подготовленные секретариатом Всемирной конференции в части, касающейся темы настоящего исследования, содержатся в пунктах 8-10 документа A/CONF.157/PC/20.

УСИЛЕНИЕ УНИВЕРСАЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ СТАНДАРТОВ  
И ДОГОВОРОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Фаусто Покар

Примечание: Настоящий неотредактированный текст предназначен для распространения на четвертой сессии Подготовительного комитета. Окончательный отредактированный текст исследования будет подготовлен ко времени проведения Всемирной конференции.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.      Осуществление стандартов по правам человека и универсализация существующих международных договоров ....	1 - 10	4
II.     Поощрение всеобщего присоединения к существующим договорам по правам человека ..... .	11 - 25	7
III.    Оговорки .....	26 - 35	13
IV.     Преемственность государств в отношении договоров по правам человека .....	36 - 38	17
V.      Рекомендации .....	39 - 44	19

## I. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТАНДАРТОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И УНИВЕРСАЛИЗАЦИЯ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

1. Более полное осуществление существующих стандартов и договоров по правам человека несомненно является одной из основных задач, стоящих в настоящее время перед Организацией Объединенных Наций в области прав человека. Принятие в 1945 году Устава ознаменовало поворотный пункт в истории человечества и в этой области, поскольку поощрение всеобщего уважения к правам человека и основным свободам было включено в него в качестве одной из целей Организации. Эта цель вновь утверждается далее в статье 55, гласящей, что "Организация Объединенных Наций содействует ... всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии". Далее в Уставе закрепляется соответствующее правовое обязательство государств, которое сформулировано в статье 56 и гласит, что "все Члены обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55".

2. Поскольку Устав оставляет открытыми вопросы как определения прав и свобод, предусмотренных в вышеупомянутых положениях, так и определения того уровня уважения к правам человека, который должен быть гарантирован в рамках поведения государств, возникла необходимость определения единообразных стандартов обращения с каждым человеком, что способствовало бы наполнению реальным содержанием международного обязательства, принятого государствами в данной области. Первое и более общее определение этих стандартов дано во Всеобщей декларации прав человека, одной из целей которой, как это закреплено в ее преамбуле, является "всеобщее понимание характера этих прав и свобод ... для полного выполнения этого обязательства". Следует отметить, что 20 лет спустя в Заключительном акте Международной конференции по правам человека, состоявшейся в Тегеране в 1968 году, было провозглашено, что "Всеобщая декларация прав человека отражает общую договоренность народов мира в отношении неотъемлемых и нерушимых прав каждого человека и является обязательством для членов международного сообщества".

3. После принятия Всеобщей декларации кодификация стандартов по правам человека велась в рамках разработки большого числа других договоров, которые были приняты в последующие годы Генеральной Ассамблеей, - от просто деклараций до имеющих обязательный характер конвенций, - что в свою очередь содействовало более точному определению таких стандартов обращения с конкретизацией содержания уже закрепленных прав и добавлением зачастую новых прав в дополнение к тем, которые предусмотрены во Всеобщей декларации. По понятным причинам мы не будем приводить здесь весь перечень этих договоров - основу которых составляют международные пакты 1966 года и другие конвенции, которые предшествовали им или следовали за ними, а также несколько деклараций принципов, соблюдение которых обеспечивает поощрение и защиту прав человека - однако важно отметить, что в настоящее время они охватывают почти все области, где существует необходимость в таких поощрении и защите, и что каждый из них содействует формированию общих рамок для определения содержания обязательств, предусмотренных в Уставе. Представляется очевидным, что их ратификация, если мы говорим о договорах и конвенциях, и их постоянное применение государствами содействуют в долгосрочном плане укреплению вышеупомянутых общих рамок. Вся эта впечатляющая деятельность по разработке стандартов была бы неполной, если бы она не дополнялась шагами и мерами, направленными на содействие осуществлению согласованных стандартов, с тем чтобы они могли реально и конкретно применяться к каждомуциальному человеку. Следует учитывать, что вышеупомянутые положения Устава накладывают на государства-члены обязательство

зашитать права человека, а также сотрудничать с Организацией для достижения этой цели. С другой стороны, долгом самой Организации является поощрение и развитие уважения к правам человека, также осуществляемые в сотрудничестве с государствами-членами.

4. В свете этих положений процесс осуществления имеет две стороны и может рассматриваться с различных точек зрения. Во-первых, вне всяких сомнений первостепенной обязанностью каждого государства является осуществление существующих международных стандартов по правам человека и их соблюдение применительно ко всем лицам, находящимся под его юрисдикцией. Во-вторых, важная роль при этом принадлежит Организации Объединенных Наций, которая содействует осуществлению, предлагает свое сотрудничество государствам в этой области и обеспечивает далее на международном уровне гарантии в отношении того, что права человека должным образом соблюдаются и защищаются в соответствии с международными стандартами. Оба эти аспекта процесса осуществления заслуживают самого пристального внимания, учитывая то обстоятельство, что отдельными вопросами они являются лишь в определенных пределах и что их взаимодействие во многих отношениях является весьма важным.

5. Вместе с тем при рассмотрении вопроса об осуществлении существующих стандартов и договоров по правам человека следует также учитывать сферу применения таких стандартов и договоров на международном уровне. Поскольку обязательства, закрепленные в соответствующих положениях Устава, имеют универсальный характер, что распространяется и на первое и более общее определение стандартов, которому надо было следовать при соблюдении таких обязательств, - не случайно, что резолюция, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1948 году и в которой такие стандарты были определены и перечислены, была названа "Всеобщая декларация", - можно сделать вывод о том, что все последующие международно-правовые документы, принятые в рамках системы Организации Объединенных Наций, имеют ту же универсальность или, в случае договоров, чья сфера применения ограничена по международному праву кругом государств, ставшими их участниками, несут в себе тенденцию к универсализации. Таким образом, вопрос о придании универсального характера всем правовым документам, в особенности договорам и конвенциям, является частью более общего процесса осуществления Устава и Всеобщей декларации прав человека.

6. В свете вышеприведенных соображений в настоящем исследовании будет главным образом рассмотрена проблема обеспечения полного участия государств в широком круге международных договоров по правам человека и в осуществлении всех закрепленных в них стандартов.

7. Нет необходимости выделять то неоднократно повторенное утверждение, что права человека, поскольку ими наделены все люди, имеют универсальный характер. Следовательно, стандарты по их защите равным образом должны применяться во всем мире и какая-либо дискриминация в отношении их применения позволена быть не может. Со времени Всеобщей декларации прав человека все документы, разработанные и принятые в рамках Организации Объединенных Наций - пакты и конвенции, декларации или иные документы, - исходили из принципов универсальности и необходимости всеобщего и свободного от дискриминации применения закрепленных в них стандартов по обращению с человеком и его защите. Даже когда речь идет о договорах и конвенциях, универсальный характер закрепленных в этих документах стандартов нельзя отрицать и, кроме того, можно подчеркнуть, что они представляют собой дальнейшее развитие Всеобщей декларации и принимались Генеральной Ассамблеей на основе консенсуса и сопровождались при этом настоятельными рекомендациями в отношении присоединения к ним и их признания на универсальной основе.

8. В то время как универсальный характер прав человека может означать, что их соблюдение является одной из общих обязанностей государств, наиболее важным с точки зрения стандартов по защите является всеобщее присоединение к правовым инструментам, в которых их официальное признание является одним из ясно выраженных требований. В своей резолюции 32/130, принятой в 1977 году, Генеральная Ассамблея признала, что "для содействия правам человека и основным свободам крайне необходимо, чтобы государства-члены взяли конкретные обязательства путем присоединения или ратификации международных документов в этой области; поэтому необходимо поощрять работу в рамках системы Организации Объединенных Наций по установлению норм в области прав человека и всеобщее принятие и осуществление соответствующих международных документов (документ A/32/45). С одной стороны, такие договоры нацелены на более точное определение содержания прав, которые в общей форме провозглашены во Всеобщей декларации или каким-либо иным образом закреплены в практике международного сообщества и Организации Объединенных Наций; с другой стороны, они вводят в практику важные критерии, которыми государства руководствуются в своей правозащитной деятельности, равно как и положения, касающиеся возможных ограничений некоторых прав, а также разрешенных отступлений от них, содействуя таким образом определению сферы их действия в обычное время и соответственно выявлению случаев, когда они могут быть приостановлены в силу исключительных обстоятельств.

9. Кроме того, процедуры наблюдения, предусматриваемые обычно в конвенциях в целях обеспечения международного контроля за их осуществлением государствами, не только стимулируют и поощряют принятие законодательных и иных мер, которые могут быть необходимы в целях реализации признанных в конвенциях прав, но и играют важную роль в рамках разработки стандартов, содействуя выработке общего толкования таких стандартов и разработке единообразных руководящих принципов для их поощрения и обеспечения определенного уровня их защиты. Поэтому в рамках таких процедур проблема разработки стандартов решается конкретным образом, способствуя совершенствованию определения существующих стандартов и их развитию через конструктивный диалог между государствами и контрольными органами. В этом контексте не следует недооценивать важность общих замечаний, сделанных договорными органами в отношении различных положений конвенций, в рамках которых эти органы действуют, поскольку эти замечания отражают опыт, накопленный при обзоре положения в различных странах, представляющих различные регионы мира и различные политические, общественные и правовые системы. Такие замечания важны не только для государств-участников тех правовых инструментов, в рамках которых действуют контрольные органы. Как отмечалось Комитетом по правам человека, они "будут представлять также интерес для других государств, особенно тех, которые готовятся стать участниками Пакта, и, таким образом, укреплять сотрудничество всех государств в деле всеобщего содействия осуществлению и защиты прав человека" (CCPR/C/21/Rev.1, стр. 1).

10. Помимо своего воздействия на определение стандартов по защите, всеобщее признание конвенций по правам человека имеет, как вполне очевидно, значение с точки зрения осуществления на национальном уровне. В этой связи во всех конвенциях содержится четко сформулированное общее обязательство договаривающихся государств относительно принятия мер по осуществлению, а в некоторых из них добавлены и более конкретные обязательства или руководящие принципы упомянутого характера, уточняющие определенные шаги или меры, реализация которых представляется необходимой в целях полного осуществления признанных прав. Если цель состоит в том, чтобы правами человека пользовались все люди и чтобы государства осуществляли их защиту без дискриминации и во всем мире, то участие всех государств в осуществлении стандартов по правам

человека на основе одних и тех же руководящих принципов, закрепленных в существующих правовых инструментах, имеет, судя по всему, чрезвычайно важное значение.

## II. ПООЩРЕНИЕ ВСЕОБЩЕГО ПРИСОЕДИНЕНИЯ К СУЩЕСТВУЮЩИМ ДОГОВОРАМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

11. В данной связи вызывает озабоченность то обстоятельство, что присоединение к конвенциям по правам человека как к обязательным в правовом отношении документам, которые были приняты Генеральной Ассамблеей, носит далеко не универсальный характер. Хотя в последние годы число стран - участников различных договоров существенным образом выросло, характер участия ни в одном из договоров пока еще не приближается к универсальному. Даже те договоры, которые имеют наибольшее число ратификаций или присоединений, - среди них можно назвать международные пакты по правам человека, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и принятую недавно Конвенцию о правах ребенка - все еще не насчитывают среди своих участников десятки государств.

12. Особая озабоченность на различных форумах выражается в отношении того, что почти треть государств - членов Организации Объединенных Наций до сих пор не присоединились к обоим международным пактам - договорам, вовравшим в себя самое значительное число прав и являющимся прямым отражением Всеобщей декларации. В этой связи отмечается, что ряд государств присоединились лишь к одному из этих двух международных пактов. Такое положение является тем более неудовлетворительным, поскольку при этом подрывается принцип, в соответствии с которым обе категории прав, охваченных в пактах - экономические, социальные и культурные права, с одной стороны, и гражданские и политические права, с другой - являются взаимодополняющими и неделимыми, - принцип, который постоянно и единодушно подтверждается в различных резолюциях, принятых Генеральной Ассамблеей и Комиссией по правам человека, а также в документах других договорных и иных органов системы Организации Объединенных Наций.

13. Генеральная Ассамблея неоднократно выражала вышеупомянутую озабоченность, принимая на каждой сессии одну или более резолюций, настоятельно призывающих государства, которые еще не сделали этого, ратифицировать один или другой пакт или оба пакта или присоединиться к ним. Важность присоединения к обоим пактам, а также к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах подчеркивается особо, и каждый год этот вопрос обсуждается в Третьем комитете на основе доклада Генерального секретаря, касающегося положения в отношении пактов и иных конвенций. Наряду с этим Организация Объединенных Наций, в особенности ее Центр по правам человека и его Отдел консультативного обслуживания, организуют целый ряд встреч, рабочих совещаний и учебных курсов в географических районах, которые характеризуются низким уровнем присоединения к международным договорам, а также в странах, которые присоединились лишь к небольшому числу таких договоров, в целях стимулирования присоединения к ним большего числа участников. Хотя усилия и инициативы такого рода, безусловно, важны, полезны и достойны продолжения, цель всеобщего присоединения не может, разумеется, быть достигнута путем общего привлечения внимания правительств к этой проблеме. Единственный конкретный шаг в этой связи был сделан в 1979 году Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, он заключался в принятии резолюции 1B (XXXII), которая учредила сессионную Рабочую группу по поощрению всеобщего признания документов в области прав

человека (доклад Подкомиссии о ее тридцать второй сессии, Res. 1B, UN E/CN.4/1350 (1979). В соответствии со своим мандатом Рабочая группа могла направлять письма правительствам, которые еще не ратифицировали основные договоры, с просьбой информировать Подкомиссию об обстоятельствах или трудностях, которые не позволили им пока ратифицировать или присоединиться к вышеупомянутым документам, рассматривать ответы и, в случае необходимости, приглашать представителей соответствующего правительства для проведения консультаций с членами Рабочей группы, а также рассматривать вопрос о формах возможной помощи с целью содействия им в ратификации в возможно короткий срок.

14. В течение первых лет после своего создания Рабочая группа получила определенное число ответов от различных государств, несмотря на некоторую критику относительно ее правомерности (т.е. правомерности Подкомиссии) стимулировать присоединение, запрашивая непосредственно у правительства информацию, касающуюся причин отсутствия ратификации. Ответы, полученные Рабочей группой в отношении одного или более договора, позволили ей определить следующие причины позднего присоединения или отсутствия такового:

продолжительность подготовительных обсуждений между федеральным правительством и субъектами федерации; противоречия между отдельными положениями договоров и традиционной моралью и практикой; несовместимость с национальным законодательством; бюрократические проволочки и отсутствие подготовленного персонала и даже отсутствие в наличии самих текстов некоторых договоров.

В отношении Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах делались ссылки на сам "факультативный" характер Протокола на существование возможностей для отдельного лица подать жалобу на государство и на дублирование процедурами Протокола региональных процедур по правам человека. За обсуждением этих и других причин не последовало принятия каких-либо действенных мер со стороны Подкомиссии или Комиссии, и спустя несколько лет Рабочая группа сама сократила число своих заседаний и ее деятельность была приостановлена. Хотя запросы о разъяснениях, возможно, сыграли определенную роль, содействуя ратификации некоторых договоров, деятельность Рабочей группы не может быть признана в полной мере успешной. В равной степени нельзя считать успешными и последующие шаги, предпринятые Подкомиссией по изучению этой проблемы (см., например, резолюцию 1992/1 Подкомиссии, озаглавленную "Содействие всеобщему признанию документов в области прав человека").

15. По этой причине на необходимость в новом комплексном, а не фрагментарном подходе в последнее время указывается различными органами и экспертами, в том числе председателями договорных органов по правам человека, что имело место на их четвертом совещании, состоявшемся в октябре 1992 года (см. A/47/628, пункт 17). Разумеется, такой подход, равно как всестороннее рассмотрение этого вопроса в целях рекомендации практических мер по стимулированию и поощрению присоединения, предполагает выявление в предварительном плане препятствий, все еще стоящих на пути присоединения к международным договорам по правам человека, а также возможных факторов, стимулирующих негативное отношение к участию в них. Такие препятствия могут иметь двойственную природу - национальную и международную - и определяться характером муниципальной системы данного государства или международной деятельности, которую его органы должны проводить в соответствии с той или иной конвенцией.

16. Что касается первого аспекта, то для определения всех возможных препятствий на пути к присоединению к международным договорам, будет необходимо провести всеобъемлющий анализ и обзор конституционных и правовых систем, а также экономических, социальных и культурных условий в

соответствующих странах. При этом следует подчеркнуть, что подготовка такого исследования может оказаться эффективной лишь при активном участии в ней со стороны компетентных органов, учреждений и ассоциаций, в том числе неправительственных организаций исследуемых государств. Вместе с тем в свете уже имеющихся данных из других источников и, подтверждая необходимость в дальнейшем и более углубленном анализе, можно сделать предположение о том, что препятствия кроются, с одной стороны, в конституционном подходе к международному праву и, применительно к федеративным государствам или государствам, не имеющим единообразной правовой системы, - в проблемах, относящихся к координации различных систем на муниципальном уровне; и, с другой стороны, эти препятствия связаны с объективными трудностями, с которыми, возможно, столкнутся государственные органы, применяя в будущем положения конвенций на отдельных частях своей территории или в отношении отдельных слоев населения. В основе таких затруднений могут лежать различные причины, в том числе возможная неэффективность правительенного контроля над всей территорией и недостаточная интеграция или сотрудничество между различными группами, составляющими население страны, а также между большинством населения и меньшинствами или группами коренных жителей.

17. Кроме того, одним из препятствий может также являться недостаточное понимание принципа, согласно которому уважение прав человека является не только вопросом национальной юрисдикции каждого государства, но и объектом внимания международного сообщества и областью, в которой международное сотрудничество должно играть важную роль. Хотя этот принцип со временем его закрепления в Уставе Организации Объединенных Наций в общем плане получает все большую поддержку, фактическое поведение государств не всегда определяется равнозначным пониманием принципа и его последствий применительно к ситуациям, имеющим место внутри или за пределами их границ. Иногда проявляется подозрительность и в отношении самого принципа, поскольку предположительно он может обусловить ненужное вмешательство во внутренние дела страны и недопустимый контроль над суверенитетом страны со стороны иностранных государств или международных органов.

18. Упомянутый выше подход может препятствовать присоединению к договорам по правам человека и с точки зрения международной деятельности, осуществлять которую государства-участники должны в соответствии с конвенциями. Поскольку в своей основе она заключается в сотрудничестве с органами контроля, созданными в соответствии с различными договорами, то вполне очевидно, что контакты с такими органами могут рассматриваться в качестве внешней стороны вышеупомянутого вмешательства. Помимо такого возможного подхода, нельзя отрицать, что в практическом плане осуществление в полном объеме сотрудничества с органами контроля создает серьезный объем работы, который по крайней мере в определенных условиях может являть собой фактор, влияющий негативно на присоединение к международным конвенциям. Постоянное увеличение числа конвенций по правам человека, предусматривающих отдельные процедуры контроля, увеличивает также соответствующее бремя, возлагаемое на государства, ставшие участниками всех этих конвенций.

19. Особенно сложным и обременительным в этом отношении многие страны считают одновременное существование нескольких процедур представления докладов, которые должны выполняться на периодической основе. Чрезвычайно большое число не представленных вовремя докладов само по себе свидетельствует о том, что для большого числа государств своевременное выполнение обязательств по представлению докладов в органы по правам человека сопряжено с известными затруднениями. О таких затруднениях можно судить и по дискуссиям на

Генеральной Ассамблее и в Комиссии по правам человека, а также в органах по наблюдению за выполнением договоров, о чем свидетельствуют доклады периодических совещаний их председателей. В настоящем исследовании не ставится задача проанализировать весь круг причин задержки или непредставления докладов в соответствии с различными договорами, однако следует подчеркнуть, что озабоченность, связанная с возникновением в будущем такой нелегкой нагрузки, может служить для государств как соображение в пользу отказа от участия в вышеупомянутых договорах. В наибольшей степени это можно сказать в отношении некоторых стран, в частности ряда развивающихся стран и стран, получивших недавно независимость, в которых вновь созданные государственные структуры и нехватка имеющихся ресурсов могут действовать как факторы, содействующие отсрочке любого рассмотрения вопроса о ратификации или присоединения к конвенциям по правам человека.

20. Для того чтобы преодолеть трудности, все еще испытываемые некоторыми государствами в процессе присоединения к существующим договорам по правам человека, следует не только стремиться к сотрудничеству с такими государствами в общей форме, призывая их, как в основном это делалось до настоящего времени, взять на себя международные обязательства: в этой связи предлагается осуществлять поиск новых методов по оказанию воздействия, которые могли бы включать в себя регулярное предание огласке перечня нератифицировавших государств и призывы со стороны Генеральной Ассамблеи и других соответствующих органов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы соответствующие государства представили разъяснения относительно своего ограниченного участия (см., в частности, предложение, сделанное на Семинаре Северных стран по правам человека, состоявшемся в Исландии в июне 1991 года; A/CONF.157/PC/7, пункт 10). Любые предлагаемые меры должны быть направлены не просто на оказание давления на государства, которые не выдерживают сроков ратификации или присоединения к договорам по правам человека, а на поиск активного сотрудничества с ними. Для этого такие меры должны осуществляться с учетом необходимости рассеять упоминавшиеся выше возможные ошибочные представления относительно объема и целей сотрудничества, предполагаемого в соответствии с целями конвенций. В тех случаях, когда международному участию государства мешают препятствия внутреннего характера, усилия следует в основном направлять на стимулирование процесса устранения таких препятствий и создание благоприятных условий для международного сотрудничества в этой области.

21. Для решения этой задачи Генеральной Ассамблее и/или Комиссии по правам человека следует подготовить аналитическое исследование, в котором были бы рассмотрены не только препятствия общего характера, но и конкретные ситуации в отдельных странах. Представляется целесообразным, чтобы в таком исследовании был применен комплексный подход и рассмотрена вся совокупность существующих договоров по правам человека, включая факультативные протоколы и факультативные положения, предусматривающие исковые процедуры, возбуждаемые другими государствами-участниками или отдельными лицами, ставшими предположительно жертвами нарушений своих прав. Следует напомнить, что по сравнению с основными текстами самих договоров к факультативным процедурам присоединилось меньшее число участников. В том случае, если такая информация будет запрашиваться путем анкетирования, соответствующие вопросы должны носить максимально подробный и конкретный характер. В этом контексте в тех случаях, когда нежелание участвовать не является полным, свой вклад могут также внести органы контроля, поскольку зачастую они стремятся получить разъяснения от государств, с которыми они поддерживают диалог, относительно причин неприсоединения к другим договорам в этой области, и в особенности к

факультативным протоколам и положениям. В тех случаях, когда речь будет идти о конституционных вопросах, важную информацию могут предоставлять также юристы-эксперты из заинтересованных стран.

22. Можно добавить, что общий призыв к присоединению, который может официально и настоятельно прозвучать на самой Всемирной конференции, а также всестороннее рассмотрение препятствий, мешающих государствам взять на себя международные обязательства в этой области, с целью разработки соответствующих мер по их устранению, является важным и имеющим более общий характер шагом в этом направлении, который может стимулировать присоединение к договорам по правам человека на национальном уровне, и вне сомнений будет содействовать созданию национальных учреждений, наделаемых полномочиями по защите и поощрению прав человека и основных свобод. Значение таких учреждений - коллективных или отдельных органов, в частности посредников, омбудсменов или эквивалентных им учреждений - подчеркивалось неоднократно, и в данном исследовании нет необходимости подробно рассматривать их структуру, состав и полномочия. Целесообразно лишь напомнить, что их функции могут варьироваться в зависимости от национальных законов, в соответствии с которыми они были учреждены, и включать административные или квази-судебные полномочия, равно как полномочия по вынесению заключений, рекомендаций и представлению предложений и докладов, целью которых может являться обеспечение того, чтобы национальные законодательные или административные положения соответствовали основным принципам прав человека, чтобы широкомасштабные или отдельные ситуации нарушений прав человека должным образом рассматривались и исправлялись и чтобы международные стандарты соответствующим образом осуществлялись на муниципальном уровне компетентными государственными органами. Можно утверждать, что деятельность национальных органов, выполняющих общие и конкретные функции по защите и поощрению прав человека, будет играть важную роль в создании благоприятных условий для присоединения к международным договорам по правам человека и будет поощрять компетентные органы действовать соответствующим образом. Как отмечалось недавно на Международном совещании по вопросу о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека, состоявшемся в Париже в октябре 1991 года (E/CN.4/1992/43), одной из обязанностей таких органов должно стать стимулирование ратификации международных конвенций или присоединения к ним, а также обеспечение осуществления таких конвенций. В этом контексте они могли бы также внести эффективный вклад в устранение ошибочных представлений относительно целей международного сотрудничества в этой области, освещая в правильном свете позитивные стороны такого сотрудничества.

23. Содействие созданию национальных учреждений может стать многообещающей мерой и с точки зрения поощрения присоединения к международным договорам как отдельных стран, так и географических районов с низкой степенью ратификации, которая, вероятно, объясняется определенным уровнем недоверия к международным механизмам. Что касается таких районов, то существование национальных учреждений в одной или более стран региона или субрегиона может стать исходным пунктом для начала обмена опытом между ними, который в конечном итоге может перерасти в различные формы сотрудничества и согласования соответствующих функций и процедур. Такие изменения не только не будут являться факторами, действующими против универсализации, но, вероятно, будут оказывать в этом смысле положительное воздействие и содействовать ее достижению. С одной стороны, сотрудничество на региональном или субрегиональном уровне непременно создаст дополнительное давление на государственные органы, способствуя расширению их участия в международном сотрудничестве. С другой стороны, при этом могут высветиться положительные стороны международного обмена мнениями и

опытом, что поможет компетентным органам и общественности получить знания и обрести уверенность относительно полезности диалога с международными органами и процедурами, учреждаемых в рамках системы Организации Объединенных Наций.

24. Что касается других факторов, препятствующих принятию конвенции по правам человека и обусловленных тем бременем, которое ложится в связи с такими конвенциями на государства-участники, то меры, необходимые для устранения таких препятствий, возможно, в значительной степени совпадают с мерами, предусмотренными договорными органами для исправления ситуации, объясняемой несвоевременным представлением докладов, за исключением, разумеется, тех мер, которые предназначены лишь для оказания давления на государства-участники, с тем чтобы последние представляли требуемые доклады, и которые не относятся к рассматриваемому вопросу. При стимулировании повышения уровня соблюдения договоров необходимо исследовать лишь такие меры, которые способны облегчить бремя, лежащее на государствах-участниках. Как было рекомендовано на состоявшемся недавно четвертом совещании председателей договорных органов по правам человека, в рамках этих мер необходимо предпринимать "усилия по обеспечению максимальной открытости для всех участников процесса наблюдения, прежде всего для государственных должностных лиц, цели докладов и характера этого процесса; проведение на уровне стран семинаров и рабочих совещаний по вопросам представления докладов; а также предоставление в соответствующих случаях конкретных консультативных услуг" (A/47/628, пункт 72). В этом контексте следует упомянуть о необходимости более четкой координации деятельности контролирующих органов в целях облегчения бремени, связанного с обязательствами по представлению докладов: одним из конкретных шагов в этом направлении является недавнее принятие сводных руководящих принципов, касающихся первой части докладов и позволяющих государствам-участникам выполнять свои обязательства в связи с общей частью докладов, которые требуются в соответствии с международными договорами по правам человека, путем представления одного и того же ключевого документа различным договаривающимся органам. В этой связи можно также упомянуть о других инициативах, в частности о публикации "Руководства по представлению докладов о соблюдении прав человека", которое касается шести важнейших международных договоров по правам человека и которое должно явиться практическим инструментом для государственных должностных лиц при подготовке и представлении докладов, а также одним из средств оказания государствам-участникам содействия в наблюдении за соблюдением норм в области прав человека и их осуществлении: своевременное распространение и обновление этого Руководства на как можно большем числе языков, несомненно, позволит сократить нагрузку, связанную с соблюдением обязательств по представлению докладов.

25. Кроме того, отмечалось (первоначально такое предложение было высказано председателем Комитета против пыток на втором совещании председателей договорных органов, состоявшемся в октябре 1988 года), что необходимо продолжать координировать деятельность договорных органов до тех пор, пока не будет разработана процедура представления государствами, являющимися сторонами более чем одного соглашения, вместо нескольких докладов одного всеобъемлющего глобального доклада, в котором они смогут объединить информацию о всех своих обязательствах, вытекающих из таких договоров, что позволило бы устраниć проблему дублирования информации и необходимости постоянного обновления сведений по определенным вопросам, относящимся к сфере применения различных договоров, по причине частично совпадающих положений. В этом контексте можно также изучить возможность объединения существующих договорных органов в единый, постоянный и всеобъемлющий орган по надзору за выполнением договоров, который рассматривал бы глобальный доклад, представляемый государствами -

участниками различных договоров, и который действовал бы на основании полученных полномочий в соответствии с каждым из них. Хотя для этого необходимо было бы не только принять обычные меры по координации деятельности, но также внести поправки в действующие договоры, подобный шаг позволил бы радикальным образом облегчить бремя государств-участников по представлению докладов, причем это не сказалось бы на эффективности действующих процедур, что следует постоянно учитывать при разработке новых методов и подходов в этой области, а, скорее, способствовало бы усовершенствованию таких процедур, поскольку в настоящее время существует опасность снижения их эффективности из-за чрезмерного и все возрастающего числа докладов, представляемых со значительным опозданием. В качестве одного из возможных способов незамедлительного применения этого подхода, полная реализация которого, безусловно, потребовала бы надлежащего времени и подготовки, можно было бы поручить одному из действующих договорных органов осуществлять наблюдение за соблюдением новой конвенции по правам человека, что позволило бы избежать дальнейшего увеличения числа процедур, связанных с представлением докладов.

### III. ОГОВОРКИ

26. Принцип универсальности норм в области прав человека, гарантируемых международными договорами, может быть серьезным образом подорван в случае соблюдения их положений при условии оговорок, вносимых государствами при ратификации или присоединении. Хотя внимание на вопрос о негативных последствиях оговорок было обращено лишь недавно, их возрастающее число, а также характер и сфера действия вызывают определенную обеспокоенность. Это отражено, в частности, в резолюции 1992/15 Комиссии по правам человека от 21 февраля 1992 года и в резолюции 1992/3 Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, в которых председателей соответствующих договорных органов просили изучить вопрос о пределах оговорок, а Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комиссию по положению женщин - высказать свои замечания в отношении желательности вынесения Международным Судом по просьбе Экономического и Социального Совета консультативного заключения о действенности и юридической силе оговорок к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Значительное число оговорок, сделанных к недавно принятой Конвенции о правах ребенка, также вызывает серьезную озабоченность с учетом того, что некоторые из них в сущности несовместимы с предметом и целями этой Конвенции.

27. Всеобъемлющее рассмотрение вопроса об оговорках, по всей видимости, выходит далеко за рамки настоящего документа и преследуемой им цели. Однако необходимо указать, что, хотя оговорки в договорами играют важную роль и имеют право на существование, они должны оставаться в пределах, признаваемых международным правом. Согласно нормам международного права, кодифицированным в Венской конвенции о праве международных договоров, заключенной 29 мая 1969 года, "государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда а) данная оговорка запрещается договором; б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или с) - в случаях, не подпадающих под действие пунктов а) и б), - оговорка несовместима с объектом и целями договора" (статья 19 Конвенции). Строгое соблюдение принципов, изложенных в этом положении, представляет особую значимость для договоров по правам человека, поскольку они направлены на защиту основных прав, имеющихuniversalный характер.

28. Соответствующие конвенции по правам человека не содержат положений, предусматривающих четкий и единообразный подход к вопросу об оговорках. Некоторые договоры в явно выраженной форме разрешают формулировать оговорки или определенные оговорки, в других договорах предусматривается, что оговорки не допускаются, тогда как в некоторых договорах вопрос об оговорках вообще не упоминается. Так, например, что касается основных договоров, то в двух Пактах не содержится положений, связанных с оговорками. То же самое можно сказать и о Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него. Напротив, при условии совместимости с целями и задачами соответствующего договора оговорки в явно выраженной форме допускаются в соответствии с общими условиями, предусмотренными Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 28) и Конвенцией о правах ребенка (статья 51). Лишь Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания разрешает формулировать специальные оговорки, связанные с процедурами, предусмотренными в статьях 20 и 30. Что касается Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, то эта Конвенция, как и другие договоры, обуславливает оговорки их совместимостью с ее целями и задачами, изложенными в общих условиях, но в то же время предусматривает дополнительное требование, запрещающее формулировать оговорки, "могущие препятствовать работе каких-либо органов, созданных на основании этой Конвенции" (статья 20).

29. Ни в одном из вышеупомянутых договоров не рассматривается вопрос об определении условий, при которых оговорка должна считаться несовместимой с соответствующей конвенцией. Исключение составляет Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в статье 20 которой упоминается процедура возражения против оговорок и конкретно указывается, что "оговорка считается несовместимой или препятствующей работе, если по крайней мере две трети государств - участников Конвенции возражают против нее". Что же касается других договоров по правам человека, то вопрос о том, считается ли оговорка разрешенной в соответствии с такими договорами, является особенно сложным с учетом их предмета и целей. Согласно нормам международного права, и в частности Венской конвенции о праве международных договоров, главная ответственность за оценку совместимости оговорки лежит на других государствах-участниках. Если другие государства-участники считают, что оговорка несовместима с предметом и целями договора, они могут выдвинуть в отношении нее возражения; однако отсутствие возражений со стороны государства в течение определенного периода времени означает его молчаливое согласие с такой оговоркой. С другой стороны, в статье 21 Венской конвенции рассматривается вопрос о юридических последствиях оговорок и возражений против оговорок для отношений между договаривающимися государствами, сформулировавшими их, с учетом того, что, как предусматривается в пункте 4 б) статьи 20, возражение против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, если возражающее против оговорки государство определенно не заявит о противоположном намерении.

30. Последствия этих принципов и положений для договоров по правам человека еще не были в полной мере и надлежащим образом изучены и определены. Это касается, в частности, вопроса об установлении органов, которые могут быть компетентны оценивать совместимость оговорок в тех случаях, когда условия такой совместимости конкретно в конвенции не определены или когда в конвенции, как это имеет место в случае Пактов, не рассматривается вопрос об оговорках, что таким образом обуславливает их допустимость наличием условий, предусмотренных международным правом. Высказывается предположение о том,

чтобы в тех случаях, когда в связи с оговоркой возникает вопрос о толковании или применении договора, этот вопрос мог передаваться на рассмотрение Международного Суда. Положение о компетенции Суда в этом отношении в явно выраженной форме предусмотрено в некоторых конвенциях. Так, статья 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации гласит: "Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, который не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции, передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования". Похожие, хотя и не идентичные, положения предусмотрены в Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него (статья XII) и в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 29).

31. Хотя эти положения касаются урегулирования споров, возникающих в связи с толкованием и применением конвенции, вопрос о более общей компетенции Международного Суда относительно вынесения консультативных заключений о юридической силе оговорок по просьбе любого органа, уполномоченного делать такие запросы в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, остается открытым. Такая компетенция была признана Международным Судом в консультативном заключении от 28 мая 1951 года относительно Оговорок к Конвенции о предупреждении геноцида и наказании за него (I.C.J. Reports, 1951, пункт 23). Подтвердив, что отсутствие статьи в конвенции, предусматривающей оговорки, не означает, что последние не допускаются, Суд признал трудности в связи с автоматическим применением общих принципов, касающихся оговорок к договорам, цели которых носят чисто гуманитарный и цивилизаторский характер и в соответствии с которыми договаривающиеся государства не имеют никаких отдельных преимуществ или ставятся в невыгодное положение и не преследуют собственных интересов, а руководствуются лишь общими интересами. Поэтому оценка оговорки и последствий возражений должна зависеть от условий каждого конкретного случая с учетом, с одной стороны, стремления к тому, чтобы данная конвенция носила универсальный с точки зрения сферы охвата характер и, с другой, - предпосылки, позволяющей предположить, что государства-участники не будут так или иначе добиваться как можно большего увеличения числа участников конвенции в ущерб самим целям конвенции. Кроме того, возможное расхождение мнений относительно последствий оговорки между государством, сделавшим оговорку, и сторонами, возражающими против нее, и теми государствами, которые согласны с ней, может, с точки зрения Суда, создать серьезные препятствия; однако, по всей видимости, их воздействие может быть снижено в силу общей обязанности договаривающихся государств руководствоваться в своих решениях принципом совместимости данной оговорки предмету и целям конвенции, поскольку необходимо исходить из той предпосылки, что они стремятся не наносить ущерба по крайней мере тем положениям, которые являются существенными для целей конвенции.

32. Несмотря на такое заключение, вынесенное Международным Судом, нельзя утверждать, что все проблемы, связанные с применением принципов, касающихся оговорок к договорам по правам человека, были исчерпывающим образом разъяснены. В частности, можно было бы продолжить рассмотрение вопроса о роли органов по наблюдению, создаваемых в соответствии с различными договорами по правам человека, в оценке совместимости оговорок предмету и целям конвенции. В этой связи по просьбе Комитета по правам ребенка секретариат подготовил записку для представления на второй сессии Комитета в сентябре 1992 года. В этой записке упоминаются прецеденты, касающиеся данного вопроса.

В частности, на своей семнадцатой сессии в 1978 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации рассмотрел вопрос о юридических последствиях оговорок, деклараций и заявлений о толковании. На данной сессии Директор Отдела прав человека выступил с заявлением, основанным на меморандуме Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций. В этом меморандуме, содержащем ответ на вопрос о юридических последствиях единогласного решения Комитета о том, что оговорка несовместима с предметом и целями этой конвенции, в том случае, если данная оговорка уже была принята, утверждалось, что "Комитет не является представительным органом государств-участников (которые лишь сами компетентны решать вопросы об осуществлении этой конвенции). В случае принятия оговорки (...), решение - даже единодушное, - принятое Комитетом в отношении того, что такая оговорка неприемлема, не может иметь никаких правовых последствий". На своей третьей сессии в 1984 году Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин просил Управление по правовым вопросам вынести заключение относительно пределов допустимых оговорок. Согласно вынесенному заключению, "для рассмотрения хода осуществления (...) Конвенции (...) Комитет должен ежегодно представлять доклад Генеральной Ассамблее о своей деятельности" и "может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников". Таким образом, хотя в функции Комитета, по-видимому, не входит определение несовместимости оговорок, Комитету приходится высказывать свои мнения по этому вопросу в представляемых им докладах, поскольку оговорки сказываются на применении конвенции.

33. Кроме того, вопрос об оговорках, рассматривался на четвертом совещании председателей договорных органов по правам человека, состоявшемся в октябре 1992 года. На этом совещании председатели подчеркнули, что число, характер и сфера действия оговорок, сформулированных в отношении основных договоров по правам человека, вызывают серьезную озабоченность. В этой связи была высказана мысль о необходимости принятия мер в данной области. Что касается самих договорных органов, то, по мнению соответствующего договорного органа, всякий раз, когда в связи с оговоркой возникают существенно важные вопросы с точки зрения ее очевидной несовместимости с предметом и целями договора, в рамках таких мер этот договорный орган может рассмотреть возможность обращения, при необходимости, к Экономическому и Социальному Совету или Генеральной Ассамблее с просьбой испросить консультативное мнение Международного Суда по этому вопросу. Кроме того, договорные органы должны призвать государства-участники, сделавшие оговорки, на регулярной основе пересматривать все такие оговорки на предмет их необходимости и целесообразности. Результаты таких пересмотров должны отражаться в каждом докладе, представляющем государством-участником соответствующему договорному органу, и должны учитываться каждым договорным органом в ходе его диалога с государством-участником. Возможно, было бы желательно, чтобы каждый договорный орган в пределах своей компетенции подготовил исследование по вопросам, возникающим в связи с оговорками, в целях привлечения внимания государств-участников к таким вопросам и разработки руководящих принципов для их регулярного пересмотра этими государствами. Некоторые договорные органы уже предприняли шаги в этом направлении, сконцентрировав свое внимание на этом вопросе (как показано в предыдущих пунктах) или запланировав, подобно Комитету по правам человека, рассмотреть данный вопрос в целях подготовки общего комментария. Со своей стороны, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин недавно принял общую рекомендацию относительно оговорок, рекомендовав "государствам-участникам: а) поднять вопрос о законности и юридической силе оговорок к Конвенции в контексте оговорок к другим договорам по правам человека; б) пересмотреть эти оговорки в целях укрепления процесса

осуществления всех договоров по правам человека; с) рассмотреть вопрос о введении процедуры представления оговорок к Конвенции, сопоставимой с механизмами, предусмотренными в других договорах по правам человека" (см. Общую рекомендацию № 20, одиннадцатая сессия, 1992 год, A/47/38).

34. Что касается государств, ставших участниками международных договоров по правам человека, то им следует самым тщательным образом рассмотреть любые предложенные к ним оговорки и стремиться в максимальной степени свести число и сферу действия таких оговорок к минимуму. Им также следует избегать делать оговорки слишком общего характера и добиваться того, чтобы в случае абсолютной необходимости оговорки она носила как можно более конкретный характер. Кроме того, государствам, которые уже являются участниками конкретного договора, следует всякий раз, когда это может оказаться необходимым, надлежащим образом рассматривать вопрос о выдвижении возражения к оговоркам, сделанным новыми государствами, присоединяющимися к этому договору.

35. Генеральной Ассамблее, а также другим органам Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами прав человека, следует продолжить рассмотрение вопроса об оговорках. В частности, Всемирной конференции следует обратиться к Генеральной Ассамблее с просьбой приступить к подготовке аналитического исследования по вопросам несовместимости оговорок, которые были сделаны к основным договорам, и с этой целью назначить независимого эксперта или уполномочить Комиссию по правам человека поручить подготовку такого исследования Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Такое исследование не только способствовало бы определению новых мер, которые необходимо принять в целях сокращения числа существующих оговорок. Оно также могло бы использоваться Генеральной Ассамблей и другими компетентными органами при разработке новых договоров по правам человека и обеспечило бы более тщательный и глубокий анализ целесообразности включения в текст договора положений, разрешающих формулировать только конкретные оговорки или, в некоторых случаях, запрещающих их. В этой связи при установлении определенных положений договора, от которых нельзя отступать ни при каких обстоятельствах (как, например, в случае статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах), необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности указания того, что, кроме того, в отношении этих положений не допускаются никакие оговорки. При разработке нового договора также необходимо обращать самое пристальное внимание, как это предлагали председатели договорных органов на своем четвертом совещании, на вопрос о включении положения, позволяющего соответствующему договорному органу непосредственно запрашивать Международный Суд вынести консультативное заключение в отношении любой оговорки, которая, по его мнению, несовместима с предметом и целями договора.

#### IV. Преемственность государств в отношении договоров по правам человека

36. В связи с универсальным характером соблюдения договоров по правам человека необходимо упомянуть о новом аспекте, имеющим некоторые юридические и политические последствия. Последние изменения на международной арене привели к появлению значительного числа новых государств, ранее являвшихся составными частями других государств-участников некоторых из договоров по правам человека. Во избежание снижения существующего уровня соблюдения таких договоров в результате этих изменений необходимо обеспечить, чтобы населению, проживающему в этих государствах-преемниках, по-прежнему была гарантирована защита, предусмотренная в данных договорах. В этом контексте следует указать, что в международном праве не до конца урегулирован вопрос о том, что государства-преемники являются преемниками обязательств бывшего государства по

многосторонним договорам. В этой связи можно упомянуть о некоторых принципах и положениях, изложенных в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров, заключенной 23 августа 1978 года. Однако на сегодняшний день лишь незначительное число государств ратифицировали эту Конвенцию или присоединились к ней, и она еще не вступила в силу. Поэтому по-прежнему остается открытым вопрос о том, отражают ли заключенные в ней положения общие принципы обычного права или они являются новыми нормами, установленными в целях дальнейшего развития международного права.

37. Не вдаваясь в подробный анализ вышеупомянутых принципов и положений, можно утверждать, что в любом случае - без ущерба для позиции, которая может быть занята в отношении других типов договоров, - положения договоров по правам человека следует рассматривать как непрерывно действующие в отношении населения, проживающего на территориях новых государств. Подтверждением этому служат различные факторы, в частности характер конвенций, которые направлены на защиту прав человека и основных свобод и цель которых заключается не в том, чтобы обеспечить отдельные преимущества для определенных договаривающихся государств, а, скорее, в том, чтобы отражать их общие интересы, т.е. интересы всего человечества. Принцип универсального применения, на что направлены такие конвенции, также дает основания утверждать, что если население, проживающее на определенной территории, находится под защитой положений международного договора, то оно не может быть лишено такой защиты лишь по причине распада этой территории и перехода ее под юрисдикцию более чем одного государства. В этом контексте также стоит упомянуть о том, что такую точку зрения высказал недавно Комитет по правам человека в связи с продолжением действия Международного пакта о гражданских и политических правах в отношении государств-преемников бывшего государства, являвшегося его участником, даже до представления ими какой-либо декларации, подтверждающей их правопреемство. Запросив 7 октября 1992 года доклады от правительства Боснии-Герцеговины, Хорватии и Федеративной Республики Югославии (Сербии и Черногории), Комитет обосновал свое право тем соображением, что "все народы на территории бывшей Югославии имеют право на гарантии, предусмотренные в Пакте". Впоследствии, рассмотрев доклады вышеупомянутых государств на своей сорок шестой сессии, состоявшейся в ноябре 1992 года, Комитет дополнительно указал, что он рассматривает представление доклада правительством каждого государства (кроме Хорватии, правительство которой уже заявило о своем присоединении к Пакту) и присутствие делегаций этих государств как "подтверждение" того, что новое государство "стало, в отношении своей территории, правопреемником обязательств, принятых бывшей Социалистической Федеративной Республикой Югославией в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах" (см. заключительные замечания Комитета, CCPR/C/79/Add.14-16).

38. В свете вышеизложенных соображений следует считать, что договоры по правам человека продолжают действовать в отношении территории новых государств и что необходимо принять все надлежащие меры для предупреждения того, чтобы население, проживающее на территории распавшихся государств, лишилось защиты, предусмотренной в соответствии с договорами, заключенными государством-предшественником. В этой связи во избежание каких-либо недоразумений относительно статуса соответствующих международных конвенций по правам человека Всемирной конференции и/или Генеральной Ассамблеи следует призвать все эти новые государства официально подтвердить их правопреемство в отношении всех существовавших ранее обязательств, принятых на себя их предшественником, с момента получения ими независимости. С этой целью следует просить Генерального секретаря направить таким новым государствам вербальные ноты, в которых был бы определен срок и было бы указано, что его истечение без

дополнительного уведомления будет рассматриваться как автоматическое подтверждение существовавших ранее обязательств. Что касается договорных органов, то им также следует продолжить рассмотрение этого вопроса и в пределах своей соответствующей компетенции сформулировать общую позицию по данной проблеме с учетом необходимости предупреждения любого сокращения сферы применения действующих договоров. В то же время на всех возможных уровнях необходимо предпринять все усилия, включая опубликования списков государств - участников договоров по правам человека и другие меры, с тем чтобы была исключена возможность ссылки на противоположную точку зрения, в соответствии с которой континуитет действия договора обусловлен соответствующим заявлением нового государства. В любом случае этот вопрос следует рассмотреть в первоочередном порядке, с тем чтобы обеспечить максимально возможный уровень защиты тем лицам, которым ранее уже была гарантирована защита в соответствии с международными договорами по правам человека.

#### V. РЕКОМЕНДАЦИИ

39. На основе изложенного выше анализа представляется следующий перечень рекомендаций для Всемирной конференции в целях принятия срочных мер, направленных на повышение уровня универсализации действующих договоров по правам человека. Такие меры рекомендуется принять в целях продолжения и укрепления тех усилий и шагов, которые предпринимались или могут быть предприняты в этой области в будущем органами Организации Объединенных Наций и договорными органами, занимающимися вопросами прав человека. Изложенные ниже рекомендации не включают конкретные меры, которые необходимо принять таким органам и которые рассматриваются в настоящем исследовании.

40. В целях увеличения числа государств, ратифицирующих существующие международные договоры, Всемирной конференции следует рекомендовать Генеральной Ассамблее и/или Комиссии по правам человека провести аналитическое исследование, направленное на выявление трудностей, с которыми приходится сталкиваться государствам на внутригосударственном уровне при ратификации договоров по правам человека. Это исследование должно проводиться в сотрудничестве с заинтересованными государствами и, возможно, рабочей группой (или специальным докладчиком), которые могут быть назначены с этой целью и которые, при необходимости, должны регулярно информировать Генеральную Ассамблею и/или Комиссию по данному вопросу.

41. Всемирной конференции следует рассмотреть пути и средства в целях поощрения создания национальных институтов по правам человека, в обязанности которых, в числе прочего, входило бы содействие ратификации международных конвенций или присоединения к ним, а также обмен опытом с подобными учреждениями в государствах того же региона или субрегиона.

42. В целях устранения неблагоприятных факторов, которые мешают принятию конвенций и которые, возможно, обусловлены обязанностями, налагаемыми ими на государства-участники в рамках сотрудничества с другими государствами-участниками, Всемирной конференции следует рассмотреть, в числе мер, призванных укрепить и облегчить такое сотрудничество, возможность рационализации обязательств по представлению докладов путем замены множества докладов, которые государства обязаны представлять в настоящее время, одним всеобъемлющим и глобальным докладом и, в долгосрочной перспективе, посредством объединения существующих договорных органов в единый постоянный орган по наблюдению, который рассматривал бы такие глобальные доклады, действуя на основании полномочий, полученных в соответствии с различными договорами.

43. В целях сокращения всевозрастающего числа оговорок к договорам по правам человека Всемирной конференции следует обратиться к государствам-участникам с настоятельным призывом свести число оговорок к минимуму. Более того, необходимо продолжать рассмотрение этой проблемы посредством обращения к Генеральной Ассамблее с просьбой провести аналитическое исследование по вопросам несовместимости оговорок, назначения независимого эксперта или возложения на Комиссию по правам человека (и ее Подкомиссию) соответствующего мандата.

44. В целях обеспечения того, чтобы населению, проживающему в новых государствах, являющимся преемниками государств - участников договоров по правам человека, была по-прежнему гарантирована предусмотренная в них защита, Всемирной конференции следует занять твердую позицию в отношении того, что действие договоров по правам человека продолжается на территории новых государств, и призвать такие государства официально подтвердить свое правопреемство в отношении любых существовавших прежде обязательств, взятых на себя их предшественниками, с момента обретения ими независимости. В этой связи можно было бы просить Генерального секретаря направить таким государствам вербальную ноту, в которой был бы определен срок, истечение которого автоматически означало бы подтверждение существовавших ранее обязательств.

-----