



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/74
27 March 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят третья сессия

Пункт 15 повестки дня

ЭФФЕКТИВНОЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ, СОЗДАНЫХ В СООТВЕТСТВИИ
С ДОГОВОРАМИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Комиссии по правам человека окончательный доклад по вопросу о повышении долгосрочной эффективности договорной системы по правам человека Организации Объединенных Наций, подготовленный независимым экспертом г-ном Филиппом Алстоном.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Окончательный доклад по вопросу повышения долгосрочной эффективности договорной системы по правам человека Организации Объединенных Наций

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 13	4
А. История вопроса	1 - 3	4
В. Процесс, достигнутый со времени представления независимым экспертом своих предыдущих докладов	4 - 6	4
С. Краткое описание современного положения	7 - 8	5
D. Предпосылки, положенные в основу настоящего доклада	9 - 13	7
II. ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	14 - 79	8
А. Деятельность, направленная на достижение всеобщей ратификации	14 - 36	8
В. Решение проблемы значительно просроченных докладов	37 - 47	15
С. Неадекватность существующей системы с точки зрения объема работы в случае своевременного представления докладов	48 - 52	20
D. Проблемы, связанные с документацией	53 - 59	22
E. Разработка и использование электронных баз данных	60 - 66	24
F. Информирование общественности	67 - 71	27
G. Консультативные услуги	72 - 77	28

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Н.	Специальные доклады	78 - 79 30
III.	СРЕДНЕСРОЧНЫЕ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ	80 - 101 31
А.	Введение	80 31
В.	Характер новых задач	81 - 84 32
С.	Обзор возможных вариантов	85 - 89 33
Д.	Сводные доклады	90 35
Е.	Ликвидация системы всеобъемлющих периодических докладов в ее нынешней форме	91 - 93 35
Ф.	Деятельность по объединению договорных органов	94 36
Г.	Желательность осуществления дополнительных узкоцелевых мер	95 - 97 37
Н.	Внесение поправок в договоры	98 - 101 38
IV.	ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ	102 - 109 40
А.	Умалчиваемая языковая проблема	102 - 106 40
В.	Сотрудничество со специализированными учреждениями и другими органами	107 - 108 42
С.	Качество заключительных замечаний	109 43
V.	ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	110 - 122 43

I. ВВЕДЕНИЕ

A. История вопроса

1. Настоящий доклад представлен независимым экспертом г-ном Филиппом Алстоном, назначенным Генеральным секретарем в соответствии с резолюцией 43/115 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года и резолюцией 1989/47 Комиссии по правам человека от 6 марта 1989 года. Первый доклад был представлен Генеральной Ассамблее на ее сорок четвертой сессии (A/44/668), а промежуточный доклад был представлен Всемирной конференции по правам человека (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1), после чего и Генеральная Ассамблея, и Комиссия просили его завершить работу над докладом. Цель данного исследования состоит в возможно более кратком изложении некоторых ключевых мер, которые могли бы повысить эффективность функционирования договорной системы по правам человека Организации Объединенных Наций.

2. В основу настоящего доклада положены два предыдущих доклада. Поэтому в нем, как правило, не повторяются аналитические выкладки и рекомендации, вошедшие в эти доклады. Задача настоящего доклада состоит в том, чтобы привести сделанный ранее анализ в соответствие с последними событиями и представить соответствующим органам конкретные рекомендации по отдельным вопросам.

3. Независимый эксперт, который в настоящее время является Председателем Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, ранее выполнял функции Председателя-докладчика на совещании, организованном в период проведения Всемирной конференции по правам человека, на котором впервые все вместе встретились председатели или представители председателей Африканской комиссии по правам человека и народов, Европейского суда по правам человека, Европейской комиссии по правам человека, Межамериканского суда по правам человека, Межамериканской комиссии по правам человека, шести договорных органов Организации Объединенных Наций и Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций Международной организации труда. Он принял участие в пяти из семи проведенных к настоящему времени совещаний председателей договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций (в 1988, 1990, 1992, 1994 и 1996 годах). Кроме того, он выступал в качестве Председателя-докладчика Целевой группы по компьютеризации, учрежденной Комиссией по правам человека в 1989 году 1/. Дискуссии, проводившиеся в ходе всех вышеперечисленных совещаний, стали ценным источником информации для подготовки настоящего доклада.

B. Прогресс, достигнутый со времени представления независимым экспертом своих предыдущих докладов

4. Многие из рекомендаций, вошедших в предыдущие доклады, уже реализованы. К числу таких рекомендаций из доклада 1989 года относятся: подготовка исследования по вопросу о частично совпадающих положениях различных договоров и о возможности

использования перекрестных ссылок при представлении докладов; поправка к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации относительно предоставления финансирования из регулярного бюджета и принятия промежуточных мер в целях обеспечения необходимого финансирования; увеличение продолжительности совещаний различных договорных органов; заблаговременная подготовка большинством комитетов перечня письменных вопросов для облегчения диалога с государствами-участниками; признание допустимым принятие потенциально важной информации из всех источников; принятие конкретных заключительных замечаний по существу; регулярная публикация перечня мероприятий, проводимых всеми международными органами по правам человека в области разработки соответствующих стандартов.

5. Что касается доклада 1993 года, то можно назвать следующие рекомендации: принятие конкретных сроков для достижения всеобщей ратификации хотя бы некоторых из договоров; постоянный поиск эффективных ответных мер в случае непредставления докладов, включая при необходимости анализ положения в стране в отсутствие доклада; сокращение количества запросов, направляемых государствам для представления докладов, помимо системы представления таких докладов на основании конвенций; создание минимальных возможностей для работы одного или двух членов договорных органов в Женеве; деятельность по созданию отдела документации в рамках Центра; уделение большего внимания электронным источникам информации; другие менее значительные реформы.

6. В то же время многие из рекомендаций учтены не были. Некоторые из них вновь рассматриваются в настоящем докладе.

С. Краткое описание современного положения

7. Несмотря на прогресс, достигнутый в последние годы, существующее положение мало изменилось со времени представления независимым экспертом своего промежуточного доклада в 1993 году. В связи с этим важное значение имеют следующие элементы:

а) после 1993 года количество ратификаций возросло почти на 26%, причем наибольшее увеличение приходится на Конвенцию о правах ребенка и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Вместе с тем 31% государств не являются участниками ни одного международного пакта и почти 50% государств не стали участниками Конвенции против пыток;

б) приостановлено действие Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него. Это – благо для всей системы, поскольку уклонение от представления докладов по этой Конвенции достигло такого уровня, что один весьма опытный наблюдатель охарактеризовал ситуацию как "полное фиаско" 2/;

c) за истекшее время не было создано новых договорных органов и принято новых договоров, предусматривающих учреждение контролирующих органов. В то же время значительно возросла одобренная продолжительность заседаний трех комитетов;

d) количество просроченных докладов возросло на 34%, а разрыв между представлением докладов государствами-участниками и их рассмотрением достиг такой продолжительности, что некоторым государствам придется ждать почти три года, пока их доклады будут рассмотрены;

e) значительно возросло количество сообщений, рассматриваемых в рамках различных процедур представления жалоб, а объем нерассмотренных сообщений достиг неприемлемого уровня. В то же время возникла явная необходимость в создании дополнительных систем рассмотрения жалоб, позволяющих уделять должное внимание осуществлению экономических, социальных и культурных прав и всего комплекса прав женщин. В настоящее время рассматриваются конкретные предложения относительно Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

f) ресурсы, имеющиеся для того, чтобы справиться с этой ощутимой нагрузкой на систему, фактически сократились, а не возросли, и со стороны различных комитетов и особенно совещаний председателей раздаются постоянные все более активные призывы увеличить объем ресурсов и повысить качество работы;

g) в то же время должностные лица, ответственные за конференционное обслуживание в Женеве, внесли предложение ограничить объем докладов государств-участников 50 страницами. В настоящее время краткие отчеты составляются только на двух языках (английском и французском) и перевод на второй язык (безотносительно на какой), как правило, производится со значительной задержкой.

8. С учетом всех этих недостатков, присущих системе контроля за осуществлением договоров, некоторые обозреватели предлагают принять радикальные решения. Так, например, в 1994 году один из них предложил, в частности, исключать из договорного режима те государства, которые не выполняют ряд минимальных требований, выдвигаемых соответствующими договорами; представление докладов такими государствами должно быть прекращено; договорным органам надлежит организовывать миссии по установлению фактов в каждое государство-участник; в обязательном порядке следует признать право на подачу петиций по всем шести договорам 3/. В докладе, представленном этим же обозревателем в Ассоциацию международного права в августе 1996 года, она заявила, что, с ее точки зрения, возникнет "кризис осуществления... опасных размеров" 4/. По ее мнению, "ценность договорного режима уменьшается в связи с хроническим невыполнением как основных положений договоров, так и требований существующих механизмов обеспечения выполнения этих договоров" 5/. Другие обозреватели более оптимистично оценивают возможности системы контроля за соблюдением договоров 6/.

D. Предпосылки, положенные в основу настоящего доклада

9. В основу настоящего доклада положен ряд предпосылок. Первая из них состоит в том, что исходные положения системы наблюдения за выполнением договоров по-прежнему являются верными и действенными. Иными словами, принцип представления государствами, не выполняющими свои договорные обязательства, соответствующего отчета в рамках объективного и конструктивного диалога, проводимого на основе всесторонней информации и сообщений всех заинтересованных сторон, подтвердил свою практическую действенность и потенциальную значимость в качестве важного и эффективного средства содействия уважению прав человека. Его потенциальный вклад ни в коей мере не могут заменить другие разработанные подходы или созданные механизмы. Вторая предпосылка состоит в том, что в последние годы все договорные органы добились значительного, хотя и неравномерного, прогресса. Третья предпосылка состоит в том, что прогресс как с точки зрения повышения качества и эффективности контроля, так и с точки зрения реформирования существующих процедур и органов неизбежно носит постепенный характер и не может осуществляться по мановению волшебной палочки.

10. Четвертая предпосылка состоит в том, что существующая система нежизнеспособна и для достижения целей всего договорного режима необходимы его значительные реформы. Это предполагает ряд мер, включая значительное расширение договорной системы по правам человека в течение двух десятилетий, расширение охвата и учет требований региональных систем по правам человека, развитие обязательств по представлению докладов в других контекстуальных рамках, в частности в области охраны окружающей среды, а также усиление давления на правительства и систему Организации Объединенных Наций в плане сокращения их бюджетных затрат и рационализации их программ. Договорные органы не могут оставаться в стороне от этих процессов и не должны стремиться к этому.

11. Прогнозирование наличия ресурсов абсолютно необходимо для любой оценки необходимой деятельности в отношении договорной системы. Хотя твердые прогнозы, в лучшем случае, делать трудно, мало что заставляет думать, что в последующие годы произойдет резкое увеличение объема существующих ресурсов. Отчасти это отражает общий процесс бюджетных сокращений и их воздействие на Организацию Объединенных Наций в целом. Однако, что более важно, это является отражением неизбежного, хотя и недалековидного и вызывающего сожаление, нежелания правительств выделить достаточные ресурсы для развития механизмов, которые могли бы обеспечить более эффективное наблюдение за соблюдением прав человека.

12. Во многих отношениях это – ключевой вопрос как для тех, кто убежден в необходимости реформирования системы, так и для их противников. Анализ перспектив системы наблюдения за выполнением договоров во многом зависит от предполагаемого наличия ресурсов в будущем. Если предположить, что с течением времени, пусть даже не в ближайшем будущем, объем ресурсов увеличится, то в этом случае основное внимание следует уделить совершенствованию, или по крайней мере улучшению, системы в

том направлении, в котором она развивается в настоящее время. Однако если предположить, что существующий уровень финансирования в ближайшие годы не увеличится, то в этом случае действующая система явится просто нежизнеспособной и в будущем мы станем свидетелями постоянного сокращения средств, выделяемых каждому договорному органу, и снижения их возможности действовать эффективно.

13. Прежде чем рассматривать конкретные предложения о проведении реформ, уместно вспомнить предостережение, сделанное независимым экспертом ранее, в его предварительном докладе, в соответствии с которым процесс реформирования "не должен проводиться без признания весьма значительных достигнутых на сегодняшний день успехов и важности осуществления дальнейшей деятельности на основе быстрого реагирования на изменяющиеся условия и принятия продуманных решений, с тем чтобы обеспечить, чтобы общая целостность системы, и в частности ее способность гарантировать права человека, не приносилась в угоду иллюзорным понятиям рационализации и эффективности" (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, пункт 12).

II. ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

A. Деятельность, направленная на достижение всеобщей ратификации

14. Всеобщая ратификация шести ключевых договоров по правам человека Организации Объединенных Наций создала бы наилучшую основу для международных усилий по содействию уважения прав человека. В своем промежуточном докладе в 1993 году независимый эксперт рекомендовал установить срок для достижения этой цели к 2000 году. В связи с этим Всемирная конференция по правам человека приняла в Венской декларации и Программе действий три пакета мер, касающихся ратификации:

а) Всемирная конференция по правам человека установила следующие цели: до 1995 года добиться универсальной ратификации Конвенции о правах ребенка (пункт 21 части I), до 2000 года - Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (пункт 39 части II), и что касается остальных договоров, то она призвала к "универсальной ратификации договоров о правах человека" (пункт 26 части I);

б) Всемирная конференция по правам человека "настоятельно рекомендует [рекомендовала] предпринять согласованные усилия в целях поощрения и облегчения ратификации международных договоров и протоколов о правах человека, принятых в рамках системы Организации Объединенных Наций, присоединения к ним или участия в них в порядке правопреемства, с целью обеспечения их универсального признания. Генеральному секретарю, в консультации с договорными органами, следует рассмотреть возможность установления диалога с государствами, не присоединившимися к этим договорам о правах человека, в целях выявления препятствий и поиску путей их преодоления" (пункт 4 части II);

с) кроме того, Всемирная конференция по правам человека рекомендовала в связи с анализом применения Венской декларации и Программы действий в течение пяти лет, который будет проводиться в 1998 году: "[у]делить особое внимание оценке прогресса на пути достижения цели универсальной ратификации..." (пункт 100 части II).

15. После проведения Венской конференции был зарегистрирован значительный прогресс в процессе ратификации. По состоянию на 1 января 1993 года участниками шести договоров были 678 государств. К 30 июня 1996 года их количество возросло до 853, т.е. на 175 государств-участников, или на 26%. Это – внушительное достижение, однако существует и другая сторона медали, о чем говорит тот факт, что 31% государств (59 из 193) не стали участниками ни одного из двух Международных пактов по правам человека, несмотря на их ключевое положение для всего международного правозащитного режима.

16. Не меньшее удивление вызывает и тот факт, что почти 50% государств (95 из 193) не стали участниками Конвенции против пыток. Если вспомнить, что Конвенция о правах ребенка содержит всеобъемлющее положение о запрещении пыток в отношении всех лиц, на которых распространяется этот договор (в сущности всех лиц, не достигших 18-летнего возраста), то становится непонятным, почему такое количество государств может принять данное обязательство, но не аналогичное ему положение Конвенции против пыток. Точно так же 36 государств приняли на себя обязательство не применять пыток в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, но еще не ратифицировали Конвенцию против пыток.

17. Увеличение общего количества ратификаций также следует рассматривать в свете трех важных факторов, отчасти обусловивших успех этого процесса. Во-первых, в течение этого периода к договорам присоединился ряд новых государств, что увеличило общее количество ратификаций, но не сократило числа государств, не являвшихся сторонами различных договоров ко времени проведения Венской конференции. Во-вторых, четвертая Всемирная конференция по положению женщин оказала, как до, так и после проведения этой международной встречи, воздействие на государства в плане ратификации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. По состоянию на 1 января 1993 года, эту Конвенцию ратифицировали 114 государств, тогда как к 30 июня 1996 года их количество достигло 153, т.е. увеличилось на 39 государств, или на 34%. В Пекинской платформе действий прозвучал призыв ко всеобщей ратификации этой Конвенции к 2000 году.

18. В-третьих, в высшей степени успешными были усилия по поощрению ратификации Конвенции о правах ребенка. В результате 30% от общего количества ратификаций, зарегистрированных в течение этих трех с половиной лет (53 ратификации), приходится исключительно на эту Конвенцию, количество государств-участников которой возросло со 134 до 187. На обе эти конвенции приходится 92 новых ратификации, или примерно 53%.

19. Из успеха, достигнутого в связи с этими двумя конвенциями, которые в последние годы привлекли такое количество новых участников, следует извлечь некоторые важные уроки. Первый из них касается значения политической воли, которая может выражаться как в проведении международных конференций, уделяющих должное внимание соответствующим конвенциям, так и в последовательных усилиях международных организаций. В противоположность этому, при проведении международных конференций, посвященных вопросам социального развития (Копенгаген) и населенных пунктов (Стамбул), не было предпринято каких-либо усилий для поощрения ратификации соответствующих договоров по правам человека. Второй урок касается важности мобилизации национальной общественности (в данном случае женских и детских неправительственных организаций) на поддержку целей и механизмов, предусмотренных соответствующим договором, что облегчило бы процесс его ратификации правительствами таких стран.

20. Третий урок, являющийся наиболее важным в случае Конвенции о правах ребенка, касается предоставления содействия и консультативной помощи со стороны того или иного международного органа, в данном случае – Детского фонда Организации Объединенных Наций. Такие учреждения могут оказывать правительствам и основным социальным партнерам по их просьбе различную помощь, например путем разъяснения важности того или иного договора в целом и его отдельных положений; распространения информации о договоре, облегчающей проведение консультаций и дискуссий на национальном уровне; разъяснения требований договора, в случае его ратификации; оказания содействия в деле выявления и осуществления любых необходимых мер, предшествующих ратификации; оказания помощи в подготовке докладов, как косвенно на основе анализа ситуации, проводимого самим учреждением, так и прямо – путем, если это необходимо, направления экспертов; и заверения развивающихся стран, в частности в том, что ратификация такого договора облегчит им доступ по крайней мере к некоторой экспертной или финансовой помощи, необходимой для осуществления ключевых положений этого договора.

21. В этой связи успех усилий, направленных на ратификацию Конвенции о правах ребенка, свидетельствует об отсутствии глубоко укоренившегося противодействия принципу участия в механизмах по наблюдению за выполнением договоров по правам человека. Учитывая относительную всеобъемлемость этой Конвенции, а также неразрывную связь, существующую между уважением прав ребенка и прав остальной части общества, можно прийти к выводу, что причины, по которым различные государства ранее не ратифицировали все шесть ключевых договоров по правам человека, более не являются непреодолимыми и что это откроет новые возможности для дальнейшего участия в общем договорном режиме. Ведь если вдуматься, то несколько странной является такая ситуация, при которой все государства, за исключением четырех, стали участниками этой всеобъемлющей Конвенции, но почти одна треть государств не присоединилась ни к одному из двух Международных пактов.

22. Успех Конвенции о правах ребенка и факторы, содействовавшие этому успеху, как представляется, также служат подтверждением следующих аналитических соображений, высказанных независимым экспертом в своем промежуточном докладе Венской конференции:

"Среди причин, которые вполне могут препятствовать процессу ратификации или присоединения в некоторых странах, можно привести следующие: отсутствие понимания последствий документа со стороны государственных должностных лиц среднего звена, которые должны были бы подготовить почву перед тем, как правительство могло бы действовать; отсутствие подготовленного персонала, который мог бы объяснить последствия ратификации с необходимой глубиной и подробностями соответствующим министрам правительств; существование элемента несогласованности между процедурами договорных органов и специальными процедурами Комиссии по правам человека; низкий уровень приоритетности в плане ассигнования бюджетных средств в отношении мер, необходимых для осуществления, ратификации или присоединения или предшествующих им, таких, как проведение обследований существующего законодательства и практики, разработка необходимого законодательства или положений, подготовка государственных должностных лиц и т.д.; отсутствие хорошо информированной общественности в странах, которая могла бы поддержать предложение правительства в отношении ратификации документа или присоединения к нему; и опасения в связи с тем, что обязательства по представлению докладов будут слишком обременительными для соответствующей страны" (пункт 84 документа A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1).

23. Деятельность по поощрению всеобщей ратификации является ключевым элементом усиления и укрепления универсалистского подхода, лежащего в основе всей системы защиты прав человека Организации Объединенных Наций. Несмотря на опасения некоторых критиков, стремление ко всеобщей ратификации совсем необязательно будет иметь какие-либо негативные последствия для договорного режима в целом. Один такой критик, профессор Баефски, утверждает, что существующий, с ее точки зрения, "кризис осуществления" отчасти вызван "умышленным подчеркиванием важности ратификации", которая для многих государств "стала самоцелью, средством заслужить одобрение ничего не значащими жестами" 7/. По ее мнению, зачастую ратификация "приобретается ценой, например, снижения уровня обязательств, ослабления контроля, а также ценой неблагоприятных последствий, связанных с несоблюдением договора" 8/. Однако, как представляется, автор этого анализа путает два процесса, которые должны протекать отдельно, что в основном и происходит. Трудно согласиться с предположением, что договорные органы ослабляют контроль, с тем чтобы побудить большее число государств взять на себя соответствующие обязательства. Практический опыт применения Конвенции о правах ребенка, как представляется, явно противоречит такому выводу. В настоящее время Комитет по правам ребенка является одним из наиболее требовательных и добросовестных договорных органов, что, однако, никоим образом не помешало резкому росту числа участников этой Конвенции, который позволил достичь почти всеобщего

охвата. С точки зрения независимого эксперта, следует не снижать активность, а, напротив, интенсивней искать пути преодоления не надуманных, а законных опасений некоторых определенных групп стран, которые до настоящего времени противятся ратификации.

24. В наибольшей степени это относится к группе стран с населением до 1 млн. человек. Оба Международных пакта по правам человека не ратифицированы 29 такими государствами. По состоянию на 1996 год показатель валового национального продукта на душу населения в 21 из них, по оценкам, не превышал 5 000 долл. США в год, а для 11 из них он не достигал и 2 000 долл. США в год 9/. Что касается этих государств, то независимому эксперту хотелось бы вновь привести аналитическую выдержку из своего промежуточного доклада:

"С учетом того, что к обобщениям такого рода следует подходить с обычной осторожностью, из этих данных можно вполне обоснованно сделать следующие выводы. Во-первых, по крайней мере, некоторые из этих небольших государств, по всей вероятности, обеспокоены тем, что правовые, бюрократические и административные требования, связанные с этими вопросами, являются слишком обременительными с учетом размеров их населения. Во-вторых, процедуры представления докладов могут вполне действовать в подобных случаях в качестве значительного тормоза. В-третьих, на . . . государств с очень незначительным населением и низким уровнем ВВП на душу населения, возможно, очень сильно действуют соображения, связанные с финансовыми последствиями ратификации" (пункт 87 документа A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1).

25. В связи с этим, в свою очередь, возникает вопрос о том, должно ли международное сообщество предоставлять ресурсы для облегчения процесса ратификации договоров такими государствами и оказывать им помощь в выполнении, по крайней мере на начальном этапе, обязательств по представлению докладов. Как ни странно, еще предстоит добиваться признания того, что такая деятельность, крайне необходимая для построения основ мира без потрясений и войн, в котором уважаются права человека, нуждается в адекватном финансировании со стороны системы Организации Объединенных Наций. Существует даже мнение, будто бы усилия, направленные на поощрение принятия норм в области прав человека, окажутся каким-либо образом запятнанными, если соответствующий прогресс будет достигнут ценой предоставления необходимого технического содействия. Несмотря на это, данный принцип уже давно закреплен в области охраны окружающей среды, когда многие соглашения, связанные с ключевыми договорами, предусматривают предоставление финансовой и иной помощи, с тем чтобы дать государствам возможность выполнять необходимые меры по контролю, составлять доклады и осуществлять другие мероприятия, с тем чтобы гарантировать выполнение договорных обязательств.

26. Таким образом, в данном контексте основной вопрос состоит в том, какие меры могут быть приняты в целях облегчения реализации столь часто упоминаемой цели всеобщей ратификации шести ключевых договоров. После проведения Всемирной конференции по правам человека Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/121 от 20 декабря 1993 года одобрила Венскую декларацию и Программу действий (пункт 2) и просила Генерального секретаря обеспечить осуществление соответствующих рекомендаций (пункт 9). Тогда же было решено провести исследование по вопросу о содействии ратификации, а также исследование по вопросу об оговорках и организовать два региональных совещания по этим темам. За прошедшие три года ни одно из этих исследований не было проведено и состоялся лишь один региональный семинар. Он прошел в Аддис-Абебе в мае 1996 года и на нем рассматривались проблемы африканского региона. По результатам этого четырехдневного совещания не было подготовлено официального отчета, однако по неофициальным сообщениям на нем было подтверждено значение ряда вышеуказанных элементов.

27. Прежде чем рассматривать конкретные меры, которые могли бы быть приняты для содействия всеобщей ратификации, следует оценить реальный и потенциальный вклад, сделанный в этом отношении различными органами помимо Верховного комиссара по правам человека. Одно из основных последствий окончания холодной войны заключается в том, что в своей деятельности межправительственные организации, сами по себе не входящие в правозащитную систему в ее узком понимании, стали уделять значительно больше внимания вопросам прав человека. Об этом, в частности, свидетельствует мандат на координацию действий, предоставленный Верховному комиссару по правам человека Генеральной Ассамблеей в резолюции 48/141. Помимо этого, такие организации, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирный банк стали признавать важность соблюдения прав человека (и тесно связанных с ними вопросов демократизации, государственного управления и правопорядка) в широком контексте их собственных программ. Однако, как ни странно, эти организации никогда не рассматривали обязательство по поощрению всеобщей ратификации основных договоров как вопрос, имеющий непосредственное отношение к их собственной деятельности. Хотя – один лишь пример – права, закрепленные в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, имеют столь большое значение для программ этих организаций, что можно было бы с полным основанием ожидать, что они примут активные меры для поощрения ратификации этой Конвенции. Этот довод в равной мере применим и к двум Международным пактам по правам человека.

28. Председатели договорных органов признали важнейшую роль, которую эти организации могли бы играть в деле содействия всеобщей ратификации. На своем шестом совещании в 1995 году председатели договорных органов рекомендовали выполнять эту задачу и в этой связи на своем седьмом совещании постановили "провести обмен мнениями со старшими должностными лицами основных организаций и учреждений, в частности" ПРООН (пункт 18 документа А/50/505). Несмотря на это, на седьмом совещании не были представлены ПРООН, Всемирный банк и ФАО, а представители ВОЗ

и ЮНЕСКО приняли лишь незначительное участие в его работе и не выступили с заявлениями. Иными словами, диалога со старшими должностными лицами не состоялось и, фактически, не был обсужден вопрос о вкладе, который эти организации могли бы внести в дело содействия всеобщей ратификации. Кроме того, хотя один из старших сотрудников ПРООН выступил на шестнадцатой сессии Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (январь 1997 года) и ему был задан вопрос о той потенциальной роли, которую его организация могла бы играть в деле поощрения ратификации или оказания государствам содействия в деле подготовки докладов, соответствующий пресс-релиз (WOM/948) ответа на этот вопрос не поддержал.

29. Смежный вопрос, который также требует рассмотрения, состоит в том, не могли бы организации, сыгравшие активную роль в содействии ратификации конкретных договоров по правам человека, главным образом ЮНИСЕФ в связи с Конвенцией о правах ребенка и МОТ в отношении конвенций МОТ, также взять на себя задачу содействия ратификации таких ключевых договоров, как два Международных пакта и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

30. Региональным организациям также можно было предложить внести вклад в усилия по поощрению всеобщей ратификации. Особое значение в этой связи имеет Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Поскольку в основе ее активной деятельности в области прав человека не лежит формально обязательных договоров, то ее различные нормообразующие и иные действия базируются прежде всего на Международных пактах и других договорах. В связи с этим, как представляется, было бы в высшей степени целесообразно объединить усилия ОБСЕ и Организации Объединенных Наций в вопросе ратификации шести ключевых договоров Организации Объединенных Наций.

31. На основании вышеизложенного анализа предлагается ряд рекомендаций, касающихся всеобщей ратификации.

32. Верховного комиссара по правам человека следует просить провести конкретные консультации с соответствующими международными организациями, включая ПРООН, Всемирный банк, ЮНЕСКО, ВОЗ и ФАО с целью выявления тех возможных инициатив, которые они могли бы предпринять для поощрения государств, с которыми они сотрудничают, к ратификации тех из шести ключевых договоров, участниками которых они еще не стали. Следует просить Верховного комиссара представить письменный доклад восьмому совещанию председателей договорных органов, которое запланировано на сентябрь 1997 года.

33. Следует провести рекомендованный Всемирной конференцией по правам человека диалог по выявлению "препятствий и поиску путей их преодоления". При этом необходимо использовать систематический, беспристрастный и конструктивный подход. С учетом недостатка ресурсов, который отчасти объясняет отсутствие до настоящего времени какого-либо организованного или систематического диалога, рекомендуется создать специальный целевой фонд для оплаты услуг двух консультантов Верховного комиссара по

вопросам ратификации и представления докладов. В их задачи входило бы содействие государствам по изложенным выше направлениям. Одним из них был бы политический консультант, а другим – технический эксперт, который мог бы проводить предшествующие ратификации исследования или контролировать их проведение, а также помогать в подготовке первоначальных докладов. Этим консультантов следует привлечь на трехлетний период и предоставить им достаточное целевое финансирование, которое позволило бы им предоставлять свои услуги непосредственно в столицах соответствующих государств, а не только в Женеве. Консультантов, занимающихся собственно вопросами ратификации, следует просить четко определить приоритетные группы стран, с тем чтобы максимально повысить эффективность их работы.

34. Следует выделить специальную статью для финансирования программы консультативного обслуживания в деле содействия подготовки первоначальных докладов развивающихся стран, недавно ратифицировавших тот или иной договор. Поскольку подготовка последующих докладов во многом упростится и облегчится с учетом опыта, накопленного в ходе работы над первоначальным докладом, то бремя, связанное с представлением последующих докладов, не будет слишком тяжелым.

35. Совещание председателей договорных органов следует просить рассмотреть различные способы возможной рационализации процесса представления докладов и облегчения бремени представления докладов государствами, численность населения которых не превышает 1 млн. человек.

36. Специальным консультантам по вопросам ратификации и представления докладов следует изучить и письменно изложить наиболее приемлемые методы, которые позволили бы 32 государствам, ратифицировавшим только Конвенцию о правах ребенка или эту Конвенцию и лишь один другой договор (в большинстве случаев Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации или Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), подготовить сводный доклад, который, базируясь на одном или двух докладах, уже подлежащих представлению, позволил бы им стать участниками остальных договоров, избавив их таким образом от увеличения бремени представления докладов.

В. Решение проблемы значительно просроченных докладов

37. Большинство комитетов по-прежнему выражают обеспокоенность в связи с последствиями большого количества значительно просроченных докладов. В таблице 1 ниже отражены масштабы проблемы на момент представления промежуточного доклада независимого эксперта в 1993 году по сравнению с положением по состоянию на конец 1996 года.

Таблица 1

Тенденция в связи с просроченными докладами, 1993-1996 годы

Договор	Государства-участники		Государства с просроченными докладами		Общее количество просроченных докладов	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
МПЭСКП	119	134	65	97	65	115
МПГПП	115	134	64	84	83	114
КЛРД	132	147	112	126	342	401
КЛДЖ	118	153	78	115	127	189
КПП	71	98	36	61	38	67
КПР	126	187	59	71	59	71
Всего	680	853	414	554	714	957

38. В пункте 1 своего годового доклада за 1996 год (А/51/44) Комитет против пыток указал, что участниками Конвенции являются 96 государств, а в пункте 21 отметил, что 55 государств просрочили свои доклады. Кроме того, Комитет выразил сожаление по поводу непредставления докладов теми государствами, доклады которых просрочены более чем на четыре года, и обратил внимание на многочисленные письменные напоминания, направленные Генеральным секретарем, и различные письма, разосланные Председателем Комитета. В связи со сложившейся ситуацией Комитет принял две меры. Во-первых, был выпущен отдельный документ, содержащий перечень просроченных докладов. Во-вторых, этот перечень был обнародован на пресс-конференции по окончании сессии.

39. В своем годовом докладе за 1996 год (А/51/40) Комитет по правам человека выразил "глубокую озабоченность" в связи с тем, что "более двух третей государств-участников запаздывают с представлением докладов", и подчеркнул, что "такое положение дел существенно затрудняет контроль [с его стороны] за выполнением Пакта" (пункт 45) 10/. Комитет продолжил поиск новых средств для стимулирования представления докладов государствами-участниками, не соблюдающими свои обязательства. Помимо направления регулярных письменных напоминаний и проведения совещаний с участием должностных лиц Комитета и постоянных представителей соответствующих государств, с 1994 года Комитет стал включать в основную часть своего ежегодного доклада отдельный перечень с указанием тех государств, которые запаздывают с представлением более чем одного доклада. В своем докладе за 1996 год Комитет пошел

еще дальше и заявил, что он "оставляет за собой право обнародовать список [этих государств] в ходе пресс-конференций, проводимых в конце каждой сессии Комитета" (пункт 32).

40. Меры, подобные тем, которые были приняты этими двумя комитетами, наглядно свидетельствуют об уверенности в существовании широкого круга лиц, знакомящихся с годовыми докладами комитетов, и в целесообразности придания огласке фактов несоблюдения государствами своих обязательств по представлению докладов тому или иному органу системы Организации Объединенных Наций. Тем не менее приходится констатировать, что они вряд ли существенным образом повлияют на поведение соответствующего государства. Так, например, в случае Комитета по правам человека на протяжении 10 или даже более лет пять государств получили по 20 или более письменных напоминаний, однако ни одно из них так и не представило ответа (A/51/40, пункт 45).

41. Другие ответные меры могли бы предусматривать облегчение требований по представлению докладов при определенных обстоятельствах. Так, на своей шестнадцатой сессии Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рассмотрел устные сообщения, представленные одним из государств-участников. Однако Комитет подчеркнул, что он сделал это в порядке исключения, пойдя навстречу делегации, и настоял на том, чтобы был определен срок представления письменного доклада 11/. В 1996 году Комитет по правам человека постановил, что "в самых исключительных обстоятельствах", когда доклад просрочен "из-за материальных трудностей", государству-участнику можно предложить направить делегацию для обсуждения этих трудностей или просить его представить предварительный доклад лишь по определенным аспектам Пакта (A/51/40, пункт 32). В связи с подобными инициативами возникает два вопроса. Во-первых, - с прагматической точки зрения - можно ли с помощью таких мер добиться увеличения количества государств, представляющих доклады? Только время даст окончательный ответ на этот вопрос, однако, очевидно, что существенного увеличения числа представляемых докладов можно добиться лишь посредством значительных, предусматриваемых в зависимости от каждого конкретного случая льготных условий применительно к принципу, согласно которому все государства-участники должны представлять доклады в соответствии с общими руководящими положениями. В этой связи возникает второй вопрос: можно ли вводить реальные льготные условия (действующие как стимул для других государств, которые в противном случае по-прежнему не представляли бы доклады), не подрывая при этом основные принципы системы представления докладов.

42. Другое решение, которое могло бы применяться во всех случаях, а не в отдельной конкретной ситуации, но в то же время обеспечивать более гибкий и четко скорректированный подход к представлению докладов, могло бы заключаться в том, чтобы отменить обязательство представлять всеобъемлющие периодические доклады в том виде, в каком оно существует в настоящее время. Этот вариант рассматривается ниже.

43. Если говорить в общих чертах, то существуют две причины, в силу которых государства не представляют доклады: административная неспособность, в том числе нехватка специалистов, обладающих необходимым опытом, или отсутствие политической воли, а иногда и сочетание обоих этих факторов. В первом случае можно почти с полной уверенностью говорить, что неоднократные призывы вряд ли позволят добиться каких-либо результатов. Напротив, решение заключается в разработке более серьезной, более квалифицированно подготовленной и более целенаправленной программы консультативного обслуживания по вопросам представления докладов. Такая возможность кратко рассматривается ниже.

44. Во втором случае отсутствие политической воли приводит к тому, что соответствующее государство анализирует внутренние и международные последствия непредставления докладов и приходит к выводу, что они будут менее значительными по сравнению с административными и политическими издержками соблюдения обязательств по представлению докладов. В этом случае единственный эффективный подход со стороны договорных органов и/или политических органов заключается в поиске способов повышения "издержек" несоблюдения обязательств. Неспособность разработать надлежащие ответные меры сопряжена с такими проблемами, которые по своему масштабу выходят далеко за рамки последствий для какого-либо отдельного государства-участника. Широко распространенная практика непредставления докладов явно снижает значимость системы отчетности в целом. Она приводит к тому, что многим государствам по существу выгодно нарушать свои обязательства, тогда как другие государства как бы подвергаются наказанию за их соблюдение (в том смысле, что они становятся объектом тщательного изучения со стороны договорных органов); в результате возникнет такая ситуация, когда все меньшее число государств будут регулярно представлять доклады, другие же практически никогда не будут этого делать.

45. Вместе с тем ключевой вопрос заключается в том, какие виды мер, направленных на увеличение издержек несоблюдения, могли бы оказаться уместными, потенциально эффективными с точки зрения сохранения целостности системы, совместимыми с правовой основой соответствующего договора и в политическом и иных отношениях приемлемыми. Могут быть приняты различные паллиативные меры, которые рассматриваются в других разделах настоящего доклада. Они включают: упразднение системы представления докладов и замена ее вопросниками с подробными вопросами, на которые необходимо представлять ответы; подготовка единого сводного доклада, отвечающего нескольким требованиям; значительно более широкое использование более квалифицированно разработанной программы консультативного обслуживания, направленной на оказание содействия при составлении докладов. Однако в конечном счете все эти меры могут оказаться неэффективными в случае стран, отличающихся особым нежеланием представлять доклады. В таких обстоятельствах единственной реальной возможностью, которой располагают договорные органы, является изучение ситуации в том или ином государстве-участнике в отсутствие доклада. Это практикуется на протяжении ряда лет Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, и весьма похожий подход используется

Комитетом по ликвидации расовой дискриминации. Еще не превратилась в хроническую ситуация в случае Комитета по правам ребенка, поскольку он существует на протяжении очень небольшого времени по сравнению с другими комитетами, и в случае Комитета против пыток, в состав которого входит значительно меньшее число государств-участников, чем в состав других комитетов. Что же касается Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, то до самого последнего времени его сессии были такими непродолжительными, что он вряд ли имел возможность предпринимать какие-либо шаги, которые могли привести к увеличению объема его работы.

46. Вместе с тем представляется неизбежным, что рано или поздно каждый из этих комитетов и, безусловно, Комитет по правам человека будут вынуждены рассмотреть возможность принятия подобной меры. Хотя конкретную правовую основу для таких мер необходимо будет предусмотреть в тексте каждого из соответствующих договоров, ключевой принцип должен заключаться в телеологическом подходе к толкованию, в соответствии с которым признается, что любой другой вариант лишен смысла, поскольку он позволяет не соблюдающему обязательства государству-участнику действовать вопреки предмету и целям положений, касающихся осуществления договоров. В этой связи уместно упомянуть о том, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 51/87, в частности, "поощряет усилия договорных органов по оценке прогресса в выполнении обязательств по договорам в области прав человека всеми государствами-участниками без исключения" (выделено автором).

47. При осуществлении такого подхода целесообразно воспользоваться опытом Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Соответствующим государствам были направлены тщательно обоснованные письма-предупреждения, и в большинстве рассмотренных на данный момент случаев доклады, которые уже очень давно были просрочены, неожиданно были представлены. В других же случаях крайне важно, чтобы Комитет мог провести тщательное исследование и строить свой анализ на основе информации, поступающей из широкого круга источников. Подготавливаемые в результате такой работы "заключительные замечания" должны быть подробными, четкими и всеобъемлющими. Если это не так, то государству может опять оказаться выгодно не представлять доклад в соответствии с установленным порядком или направить формальный ответ, который в любом случае не отвечает критериям действительной отчетности. В этой связи возникают сомнения по поводу того, отвечают ли таким критериям выводы, принимавшиеся до сих пор в подобных случаях Комитетом по ликвидации расовой дискриминации.

С. Неадекватность существующей системы с точки зрения объема работы в случае своевременного представления докладов

1. Неспособность обрабатывать доклады, подлежащие представлению

48. Существующая система наблюдения может функционировать только благодаря широко распространенной практике несоблюдения обязательств государствами, которые либо вообще не представляют доклады, либо представляют их с большой задержкой. Это вряд ли можно считать надежным фундаментом для создания эффективной и действенной системы контроля. Так, например, в своем годовом докладе за 1994 год (А/49/38, пункт 12) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отмечает, что если государства-участники будут представлять доклады своевременно, то ему необходимо будет рассматривать 30 докладов за сессию.

Таблица 2

Время, необходимое для рассмотрения всех подлежащих представлению докладов государств-участников в случае их представления в конце 1996 года

	Среднее число заседаний на доклад	Число заседаний, требуемое для рассмотрения уже просроченных докладов	Среднее число заседаний в год	Среднее число заседаний в год, посвященное рассмотрению докладов	Количество требуемых лет
МПЭСКП	3	3 x 115 = 345	58	45	7,6
МПГПП	3	3 x 114 = 342	85	45	7,6
КЛРД	2	2 x 401 = 802	55	33	24,3
КЛДЖ	2	2 x 189 = 378	49	18	21
КПП	2,2	2,2 x 67 = 134	36	20	6,7
КПР	3	3 x 71 = 213	85	54	3,9

49. Одним словом, из таблицы 2 следует, что если каждое государство-участник, доклад которого просрочен по любому из пактов, представит этот доклад завтра, то с учетом существующих механизмов последний полученный доклад будет рассмотрен не ранее 2003 года. В таком случае соответствующий комитет будет изучать доклад восьмилетней давности и будет иметь огромное отставание в рассмотрении последующих докладов.

50. Можно прийти к еще более неожиданному выводу, если предположить, что каждое государство – участник Конвенции о правах ребенка будет представлять периодический доклад (в отличие от первоначального), как это требуется, каждые пять лет. В теории в таком случае Комитет по правам человека должен будет рассмотреть 187 докладов в течение пяти лет. При нынешних темпах изучения докладов для этого потребовалось бы три заседания на доклад или в общей сложности 561 заседание. Если распределить этот объем работы на пять лет, то в год необходимо было бы проводить 112 заседаний, посвященных рассмотрению докладов. В настоящее время с учетом 9-недельной пленарной сессии и трех недель заседаний в рамках рабочих групп он имеет возможность посвящать изучению докладов 54 заседания в год. Таким образом, продолжительность его сессий необходимо будет по крайней мере удвоить, т.е. он должен будет заседать в течение 18 недель, и, кроме этого, необходимо будет предусмотреть 6 недель заседаний в рамках рабочих групп. В таком случае не менее половины членов Комитета, в состав которого входят 10 человек, вынуждены будут заседать 24 недели в году, не говоря уже о другой дополнительной деятельности, которой Комитет занимался до сих пор, помимо своих официальных заседаний. Это ляжет тяжким бременем на секретариат, средства конференционного обслуживания и службы письменного и устного перевода и редактирование.

2. Проблема значительного разрыва во времени между представлением и рассмотрением докладов

51. В своем годовом докладе за 1994 год Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что "проходит в среднем три года между представлением государством-участником своего доклада и рассмотрением этого доклада в Комитете". Далее Комитет указывает, что подобная ситуация "не стимулирует представление докладов и приводит к тому, что государствам требуется представлять дополнительную информацию для обновления докладов, что в свою очередь увеличивает объем документации, подлежащей рассмотрению Комитетом" (A/49/38, пункт 12). Это замечание касается большинства комитетов. Таким образом, согласно имеющимся данным, доклад, представленный Комитету по правам ребенка в декабре 1996 года, будет рассмотрен не ранее января 1999 года. Для Комитета по правам человека и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам эти сроки, вероятно, отодвигаются на июль 1998 года и май 1999 года, соответственно.

52. Варианты разрешения ситуации, которая абсолютно неприемлема для комитетов и заинтересованных государств, а также для тех лиц, чьи права человека являются объектом рассмотрения, анализируются в настоящем докладе ниже. Пока же достаточно отметить, что явно неудовлетворительным решением является планирование рассмотрения большого количества докладов в крайне сжатые сроки, вследствие чего каждый доклад рассматривается лишь поверхностно. Если рассмотрению докладов не предшествует очень тщательная предварительная работа и если при этом не будет продемонстрировано, что такой подход по-прежнему позволяет добиться убедительных и точных результатов, вся эта

процедура окажется обыкновенной формальностью, а концепция в целом, цель которой заключается в поощрении соблюдения прав человека и обеспечении действительной отчетности, потеряет всякий смысл.

D. Проблемы, связанные с документацией

1. Доклады государств объемом не более 50 страниц

53. Как отмечалось в начале настоящего доклада, сотрудники Отдела обслуживания конференций в Женеве, обращаясь к участникам седьмого совещания председателей и выступая на заседаниях отдельных комитетов в 1996 году, предлагали ограничить средний объем докладов государств-участников, подлежащих обработке и переводу, 50 страницами. При этом такое ограничение не только применялось бы к процессу обработки (редактирование, чистовая перепечатка и воспроизведение) и перевода, но оно исключило бы даже самую необходимость для Комитета быть готовым к рассмотрению более объемного доклада на языке оригинала, на котором он представлен. Это предложение еще не в полной мере реализовано, однако его последствия уже так или иначе ощущаются. Хотя в задачу автора настоящего доклада не входит анализ возможных последствий вышеупомянутого предложения, стоит обратить внимание на два процедурных вопроса, поскольку они имеют отношение к способам осуществления будущих процессов реформирования, связанных с договорными органами. Во-первых, совещанию председателей и самим договорным органам было представлено очень мало надежной статистической информации для обоснования необходимости радикальных мер предложенного типа. По существу, эта идея большей частью была изложена в устной форме, а не в виде подробного письменного анализа, который позволил бы тщательно изучить альтернативные варианты. Второй вопрос заключается в том, что Центр по правам человека не представил никакого анализа альтернативных вариантов, которые могли бы быть рассмотрены. С учетом трудности получения информации о функционировании системы и связанных с этим издержках отсутствие подобного анализа или краткого изложения сути вопроса, по всей видимости, может существенно повысить вероятность принятия непродуманных и неэффективных мер.

54. Об абсурдности предложенного ограничения, возможно, наилучшим образом свидетельствует тот факт, что объем руководства по представлению периодических докладов (CRC/C/58), принятого Комитетом по правам ребенка в октябре 1996 года, составляет 49 страниц 12/. Другими словами, государствам-участникам будет предложено отвечать на вопросник объемом 49 страниц, содержащий перечень вопросов, по которым требуется представить информацию в докладе точно такого же объема. Это абсолютно невозможно и вряд ли осуществимо в случае федеративных государств, которые должны представлять сведения о положении в связи с различными законами и практикой, применяющимися в каждой из их составных частей. Кроме того, предложение об ограничении объема докладов 50 страницами полностью противоречит существующей в большинстве комитетов тенденции запрашивать все более конкретную и подробную информацию, которая позволила

бы экспертам получить более точное представление о ситуации. В то же время два комитета (Комитет против пыток и Комитет по ликвидации расовой дискриминации) обычно имеют дело с относительно краткими докладами. Однако это главным образом объясняется более ограниченным характером основных задач этих комитетов, а не их стремлением к экономности.

2. Используемая в течение коротких периодов времени или нерегистрируемая документация

55. Другая проблема, на которую следует обратить внимание, касается увеличения доли документации, которая, хотя и имеет во многих случаях непосредственное отношение к ведущемуся диалогу, носит недолговечный характер или официально не регистрируется. Другими словами, представители правительств представляют подробную информацию, иногда в виде уже опубликованных материалов (и, таким образом, в принципе где-то имеющуюся), но чаще в виде целенаправленных сведений в ответ на запросы или вопросы, которые им заранее направляют соответствующие договорные органы. Поскольку такая информация не содержится в самом докладе государства-участника и не отражается, кроме как косвенно и между прочим, в кратких отчетах, фактически она теряется, не является предметом какого-либо надежного учета и в результате оказывается недоступной. Хотя она, возможно, оказала решающее воздействие на реакцию со стороны Комитета, она известна лишь тем, кто присутствовал в момент ее представления и имел возможность ознакомиться с этой документацией.

56. Как и в случае многих вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе, разработка надлежащих ответных мер сопряжена со значительно большими трудностями, чем просто перечисление этих вопросов. В качестве первого шага необходимо добиться того, чтобы сведения, включаемые в годовой доклад, носили более систематизированный и детальный характер и чтобы при этом указывались основные справочные материалы, взятые за основу при изучении доклада. Второй шаг, вероятно, должен предусматривать разработку более систематизированного способа хранения документации, которая должна сохраняться по крайней мере до изучения следующего доклада данного государства-участника. Однако и в этом случае, когда речь идет о секретариате договорного органа, в штате которого нет ни одного квалифицированного документалиста, который не располагает надлежащими возможностями для архивной деятельности и который вообще еще не занимался проблемами подобного рода, вероятно, помимо привлечения внимания к этой проблеме, вряд ли будет какая-либо польза в формулировании очень подробных рекомендаций.

3. Задержки в выпуске кратких отчетов

57. Другая проблема, с которой приходится сталкиваться договорным органам, заключается в том, что в настоящее время краткие отчеты выпускаются лишь на двух языках (английском и французском), и перевод на второй язык (о каком бы языке не шла речь) обычно осуществляется со значительными задержками. Это имеет особое значение по ряду причин. Во-первых, в силу бюджетных и иных ограничений все

договорные органы исключили из своих годовых докладов резюме диалога с государствами-участниками, которое неизменно присутствовало в годовых докладах до самого последнего времени. Возможно, это объясняется тем, что нет необходимости дублировать информацию, которая в любом случае в более систематизированном порядке регистрируется в кратких отчетах. Во-вторых, краткие отчеты являются одним из важнейших элементов системы отчетности, которая лежит в основе процесса диалога. Если с краткими отчетами невозможно ознакомиться в течение разумно короткого периода времени после изучения доклада и принятия заключительных замечаний, эта работа в значительной степени теряет смысл.

58. Кроме того, вероятно, в случае Комитета по правам человека вряд ли целесообразно дополнительно публиковать серию официальных отчетов (ранее известных под названием ежегодников Комитета), воспроизводящих все краткие отчеты и другую уже изданную документацию. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин просил издать для него дополнительные ежегодники помимо тех, которые уже были выпущены несколько лет назад; и аналогичные предложения высказывались также Комитетом по правам ребенка. При наличии неограниченных ресурсов такие публикации, безусловно, желательны, поскольку в этом случае отчеты становятся более доступными для последующего изучения в историческом контексте и иных целей. Однако в период жестких финансовых ограничений, когда в залах заседания экспертам – членам договорных органов не выдаются ни бумага, ни карандаши, подобные расходы, безусловно, не относятся к категории приоритетных.

59. В любом случае их значение существенно снизилось в силу все более широкого использования электронных источников информации, особенно Интернет. Хотя краткие отчеты договорных органов в этом виде пока еще недоступны, можно с уверенностью утверждать, что это лишь вопрос времени. Поэтому данному направлению деятельности следует уделять первоочередное внимание. По изложенным ниже соображениям преимущества инвестирования в электронные средства распространения отчетов значительно более очевидны по сравнению с таким устаревшим способом, как выпуск авторитетных публикаций, подобных ежегодникам (официальные отчеты). Таким образом, на первом этапе следует перенести существующие ежегодники в электронные базы данных, а на втором этапе предпринять совместные усилия для обеспечения своевременной публикации, также в электронном формате, кратких отчетов сразу после их составления.

Е. Разработка и использование электронных баз данных

1. Адресная страница Центра по правам человека

60. Подход, который желательно использовать в связи с краткими отчетами, полностью соответствует наиболее обнадеживающим последним тенденциям, на которые обратил внимание Верховный комиссар по правам человека. 10 декабря 1996 года одна из основных электронных баз данных, содержащих документацию по правам человека, была

введена в систему "Всемирной паутины" (World Wide Web) и таким образом стала доступной через Интернет 13/. Тем самым заключительные замечания государств и в конечном счете краткие отчеты будут доступны буквально для миллионов потенциальных пользователей. Совершенно иная ситуация сложилась как в связи с мимеографическими документами в их оригинальном формате, так и с печатными томами официальных отчетов (ежегодники). Все эти документы выпускаются малым тиражом и распространяются среди крайне ограниченного круга пользователей, в число которых редко входят национальные НПО, ученые в странах, не являющихся промышленно развитыми, и другие основные потенциальные пользователи. Издержки на содержание фондов печатных документов договорных органов весьма значительны, и во всем мире насчитываются лишь единицы библиотек, которые выделяют необходимые средства для содержания доступных и функциональных фондов такой документации. Кроме того, польза от печатных документов весьма ограниченная по сравнению с их электронными версиями, которые позволяют осуществлять комплексный поиск, систематизацию и выборочную распечатку необходимых материалов в течение очень короткого времени.

61. Вполне обоснованно высказываются сомнения в том, позволит ли новая технология, если ее развитию уделять первоочередное внимание, удовлетворять потребности тех, кто располагает ограниченными ресурсами или проживает в странах, не имеющих легкого и надежного доступа к Интернет. Такие сомнения необходимо учитывать, однако мы должны также иметь в виду, что печатные издания ("твердые копии") документов в таких странах и для этих людей практически недоступны и что даже элита в этих странах, будь то должностные лица из правительства, научные работники или активные участники движения за права человека, неизбежно сталкиваются с трудностями, в силу которых они лишены доступа к печатным документам Организации Объединенных Наций. В этой связи Интернет и его эквиваленты не только не углубляют разрыв с точки зрения доступа к информации, но, напротив, являются уникальной возможностью для его демократизации и обеспечения постоянной доступности документации, которую до сих пор было чрезвычайно трудно получить.

62. Однако в полной мере потенциальные возможности этих новых технологий для тех, кто в настоящее время не имеет надлежащего доступа к документации, будут реализованы лишь в том случае, если будет разработана целенаправленная и тщательно продуманная стратегия. Это в свою очередь потребует более упорядоченного подхода, основанного на принципах совместного принятия решений и гласности, чем тот, который применялся до сих пор. В этой связи Центр по правам человека может воспользоваться опытом, накопленным в контексте двух последних инициатив. Во-первых, речь идет о проекте "Уименуотч", который осуществляется совместно Отделом по улучшению положения женщин, Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международным учебным и научно-исследовательским институтом по улучшению положения женщин (МУНИУЖ) и предусматривает разработку концепции, проектирование и внедрение в рамках Интернет совместной глобальной системы

распространения информации о положении женщин, доступной через систему World Wide Web ("Всемирная паутина"), сетевую базу данных "gopher" и электронную почту 14/. Целями проекта являются выявление наилучшей имеющейся практики, улучшение доступа, обеспечение возможностей для подготовки и развитие сотрудничества с другими сторонами.

63. Центру по правам человека следует провести семинар экспертов для рассмотрения аналогичных вопросов, связанных с информированием и документацией по правам человека. Адекватные ресурсы необходимо выделить для доработки и постоянного обновления информации, помещаемой по недавно созданному адресу в системе Web. Следует также рассмотреть возможность назначения внешней консультативной группы экспертов для оказания содействия в расширении условий для электронной передачи информации, особенно в той мере, в какой она связана с договорными органами.

64. Вторая инициатива, опыт которой следует изучить Центру, - предоставление со стороны ЮНИСЕФ переносных компьютеров всем членам Комитета по правам ребенка. Программы этих компьютеров обеспечивают доступ к электронной почте, основным базам данных и источникам документации, которые нужны членам Комитета для осуществления возложенных на них функций по наблюдению. Если этот эксперимент окажется успешным, аналогичные меры могут быть приняты в отношении членов пяти других договорных органов.

2. Расширение доступа к электронным базам данных МОТ и УВКБ ООН

65. Одна из любопытных особенностей нынешних тенденций в области информационной технологии, которые непосредственно касаются договорных органов, заключается в том, что МОТ - одно из учреждений, наиболее оперативно предпринявшее шаги в этом направлении и отчасти достигшее наилучших результатов, продолжает использовать стратегию, которая уже не является оптимальной и которую в настоящее время явно невыгодно использовать тем, кого организация призвана обслуживать. Она разработала обширную и чрезвычайно сложную базу данных, которая имеет самое непосредственное отношение к различным аспектам работы договорных органов и к сфере прав человека в целом. Однако она решила распространять эту информацию для внешних пользователей при помощи КД-ПЗУ, который необходимо закупать и для которого нужно приобретать отдельное оборудование, помимо компьютера и подсоединения к Интернет. В результате этого, например, база данных доступна для членов договорных органов, НПО или научных работников только в том случае, если они делают закупки в индивидуальном порядке, неся при этом значительные расходы.

66. Кроме того, очевидно, существуют значительные задержки с получением доступа к данным УВКБ ООН, которые вначале переносятся на КД-ПЗУ ("Refworld") и затем довольно с большим отставанием вводятся в систему Web 15/. Доход, получаемый при использовании этой стратегии "пользователь платит", может быть относительно высоким, однако издержки с точки зрения излишне ограниченного доступа к информации и вызванное этим снижение доверия к деятельности организаций представляются

существенными. Остается надеяться, что оба учреждения, особенно МОТ, пересмотрят свою нынешнюю стратегию и сделают свои крайне ценные материалы доступными с наименьшими задержками и для максимально широкого круга пользователей.

Г. Информирование общественности

67. Во всех рекомендациях, принимавшихся в последние годы, особое внимание уделяется необходимости повышения качества публичных информационных материалов о деятельности договорных органов. Однако ввиду бюджетных ограничений в секретариате, обременительных и дорогостоящих процедур и отсутствия необходимых людских и иных ресурсов не удивительно, что информации о договорных органах относительно немного. Например, на протяжении ряда лет Комитет по правам человека безуспешно предлагал опубликовать третий том Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol 16/. Второй том охватывает период с октября 1982 по апрель 1988 года. Второй том издания Права человека: сборник международных договоров готовится с 1992 года, и, хотя Департамент общественной информации утверждает, что "в настоящее время он обновляется" 17/, в действительности он так и не был опубликован. Помимо очень ценного сборника Деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека 18/, который публикуется каждые пять лет, практически не издается никаких материалов, имеющих непосредственное отношение к договорным органам. В потенциале наиболее серьезной и ценной серией публикаций является серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки. 25 сборников Изложение фактов, выпущенных на данный момент, возможно, были напечатаны большими тиражами, однако внешние эксперты вряд ли дадут высокую оценку их общей полезности и эффективности способов их распространения.

68. Безусловно, существуют трудности, с которыми приходится сталкиваться тем, кто напряженно работает в условиях крайне небольшого объема ресурсов и значительно более ограниченной политической поддержки, чем обычно утверждается, однако, как представляется, методы, используемые для рекламирования деятельности различных договорных органов, как правило, весьма примитивны и не особенно информативны. Подробный анализ различных альтернативных подходов, которые могли бы быть рассмотрены в будущем, явно выходит за рамки мандата независимого эксперта. Достаточно лишь отметить, что, вероятно, целесообразно изучить три возможности. Во-первых, необходимо дать договорным органам четкие указания относительно того, каким образом следует расходовать конкретные бюджетные средства, предназначенные для целей информирования общественности. Для этого на основе результатов дискуссий в рамках отдельных комитетов совещанию председателей следует подготовить и рассмотреть документ с описанием различных возможных вариантов. Во-вторых, нужно признать настоятельную необходимость обеспечения доступа к информации на низовом уровне, а не в Женеве и Нью-Йорке, где, по всей видимости, распространяется значительная часть существующих материалов. Однако это не значит, что следует просто более широко распространять брошюры информационными центрами Организации Объединенных Наций. Прежде всего это означает, что необходимо предусмотреть бюджетные средства для

информирования общественности в целях поддержки инициатив на низовом уровне, направленных на распространение информации о договорных органах, рассчитанной на определенную аудиторию, в пользующихся популярностью средствах массовой информации и с применением соответствующих способов.

69. Третий путь предполагает изучение возможностей подготовки публикаций, таких, как Selected Decisions, академическими и другими внешними институтами, готовыми взять на себя эту задачу. В этом случае работа по опубликованию может вестись на коммерческой основе со значительно меньшими издержками по сравнению с редактированием или печатанием этих публикаций в Организации Объединенных Наций. Такой подход также позволил бы учесть рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам относительно изучения альтернативных и менее дорогостоящих способов опубликования материалов Организации Объединенных Наций. Соответствующий договорный орган по-прежнему мог бы требовать соблюдения надлежащих стандартов в отношении содержания, и в потенциале процесс опубликования стал бы более оперативным и, безусловно, был бы сопряжен с меньшими издержками.

70. В целом, как представляется, вполне целесообразно время от времени созывать внешнюю консультативную группу для обзора программы публикаций в области прав человека и формулирования рекомендаций с этой целью. В настоящее время среди явных недостатков этой системы можно упомянуть о недостаточном уровне транспарентности и ограниченности возможностей для получения сведений от информированных источников. В силу этого получаемые результаты по своему содержанию и качеству точно отражают закрытый и бюрократический характер этого процесса.

71. Следует также обратить внимание на рекомендацию, содержащуюся в резолюции 50/170 Генеральной Ассамблеи относительно того, чтобы в информационном центре Организации Объединенных Наций в каждой стране имелись экземпляры следующих документов: последние доклады, представляемые договорным органам данным государством, краткие отчеты о рассмотрении этих докладов и соответствующие заключительные замечания, принятые договорными органами. Хотя Генеральный секретарь сообщил о том, что для этой цели была введена соответствующая процедура (см. A/51/45), его следует просить представить доклад о принятых мерах, отражающий фактическое положение. Согласно неофициальным сообщениям неправительственных организаций, нет оснований полагать, что на национальном уровне предпринимаются активные усилия по распространению этих материалов.

G. Консультативные услуги

72. В ряде разделов в настоящем докладе высказывалась мысль о том, что необходимо обратить особое внимание на предоставление "консультативных услуг" или техническое сотрудничество в области прав человека с теми государствами, которые не располагают административными возможностями, техническими знаниями или финансовыми ресурсами,

требуемыми для подготовки докладов, которые они обязаны представлять на основании положений соответствующих договоров. Стоит также отметить, что аналогичные трудности ограничивают возможности достижения цели всеобщей ратификации этих договоров.

73. Одной из 20 "основных тем", включенных в программу консультативного обслуживания (E/CN.4/1996/90, пункт 23), является вопрос о "представлении докладов в соответствии с договорами и международных обязательствах", однако независимый эксперт, ознакомившись с имеющейся документацией, не смог выявить ни одного случая оказания конкретной помощи в изучении необходимых мер, которые должны быть приняты до ратификации того или иного договора по правам человека, или в подготовке доклада для соответствующего договорного органа. По всей видимости, в числе основных исключений можно упомянуть о таких странах, как Камбоджа или Гаити, где на эти цели была выделена незначительная часть средств, предусмотренных в рамках широкомасштабной программы помощи. Хотя в настоящем исследовании, вероятно, недооцениваются масштабы помощи на такие цели, очевидно, что в целом этим видам деятельности уделяется недостаточное внимание. Можно возразить, что инициатива в таких вопросах должна исходить от правительств и что если они не будут делать запросов, эта программа вряд ли окажется эффективной. Однако в данном случае ситуация напоминает спор о том, "что появилось раньше - курица или яйцо". При отсутствии надлежащим образом финансируемого фонда для этой цели, без квалифицированных в техническом отношении экспертов и целенаправленных рекомендаций относительно обращения конкретных государств за помощью, по всей видимости, подобных запросов будет по-прежнему немного. В результате программа консультативного обслуживания не сможет внести значительного вклада в достижение целей снижения числа случаев непредставления докладов или повышения качества процедуры представления докладов.

74. Одним из видов деятельности, финансируемых в контексте программы консультативного обслуживания, является организация региональных или субрегиональных учебных курсов по вопросам, связанным с представлением докладов. Однако возникают сомнения в рентабельности такого подхода. Упомянем лишь об одном примере: на региональный учебный курс по обязательствам по представлению докладов, который проводился для стран конкретного региона в течение пяти дней в ноябре 1996 года, Организация Объединенных Наций израсходовала 143 800 долл. США. Эта сумма включала расходы на участие 30 представителей правительств, а также шести консультантов и трех сотрудников. Если бы каждое из правительств в данном регионе направило по одному представителю, эффективность этого курса для каждой заинтересованной стороны зависела бы от того, что конкретно получили от этого проекта соответствующие участники, несут ли они в силу занимаемых должностей ответственность за представление докладов, находятся ли они на одном и том же посту в течение достаточно длительного времени, чтобы достичь желаемых результатов, и имеются ли у них время, желание и квалификация для того, чтобы поделиться опытом с теми, кто занимается подготовкой докладов на национальном уровне, или оказать им в этом содействие. Хотя, возможно, некоторые участники отвечают всем этим требованиям, вряд ли это можно сказать о большинстве

случаев. Таким образом, "эффект мультипликации" от значительного объема расходов оказывается чрезвычайно ограниченным. Напротив, специально подготовленный сотрудник (или консультант) мог бы в течение целого месяца вести по тщательно продуманной методике курс подготовки и консультировать широкий круг отдельных лиц (как из правительства, так и из неправительственных организаций) в конкретной стране, при этом расходы составят менее 15 000 долл. США. Таким образом, концентрированная помощь могла бы предоставляться в течение одного месяца в каждой из десяти разных стран при аналогичных, а, возможно, даже меньших расходах.

75. Еще не рассматривалась проблема технического опыта. Зачастую предполагается, что сотрудники договорных органов обладают необходимыми техническими знаниями, педагогическими способностями и навыками составления докладов, и, кроме того, имеют возможность выполнять такие функции. Если не принимать во внимание вопрос о том, что в подобных ситуациях может возникнуть конфликт интересов, безусловно, целесообразнее нанимать на работу или подготавливать лиц с необходимой квалификацией, нежели полагаться на неизбежно совершенно разные способности тех или иных сотрудников договорного органа. Поскольку Международная организация труда уже давно осуществляет программы с участием региональных советников по предоставлению таких квалифицированных консультаций, было бы желательно, чтобы Центр по правам человека непосредственно использовал этот опыт и изучил возможности для совместной деятельности по подготовке и консультативному обслуживанию.

76. В этой связи Верховного комиссара по правам человека следует просить разработать конкретный проект, предусматривающий выделение тем государствам, которые явно не располагают необходимыми средствами, требуемых ресурсов, как финансовых, так и технических, для подготовки докладов. В этом проекте следует учесть опыт МОТ и изучить возможность сотрудничества с этим органом в соответствующих случаях.

77. Совет попечителей Добровольного фонда для технического сотрудничества следует просить включить вопрос о подготовке докладов договорным органам в свою программу в качестве конкретного приоритетного проекта. Не совсем ясно, относится ли этот вопрос к первоочередным направлениям деятельности, которыми занимался Совет до сих пор (см. E/CN.4/1996/90, пункт 47).

Н. Специальные доклады

78. Деятельность некоторых договорных органов в последние годы характеризуется уделением особого внимания осуществлению мероприятий по подготовке "специальных докладов" или использованию "процедур незамедлительных действий". Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации расовой дискриминации широко пользовались этими процедурами, нацеленными, по словам Комитета по ликвидации расовой дискриминации, на "решение проблем, требующих срочного внимания, в целях недопущения серьезных нарушений... или ограничения их масштабов или числа" (A/51/18, пункт 26 b)). В истоке этих инициатив лежит выдвинутое Генеральным секретарем в 1992 году

предложение об изучении "путей наделения Генерального секретаря и экспертных органов в области прав человека полномочиями доводить до сведения Совета Безопасности факты массовых нарушений прав человека вместе с рекомендациями для принятия мер" (А/47/1, пункт 101). Впоследствии на четвертом совещании председателей отмечалась важная роль договорных органов в поиске путей предупреждения и пресечения нарушений прав человека. В этой связи председатели заявляли, что:

"...каждому из договорных органов следует в срочном порядке изучить все те возможные меры, которые он мог бы принять в рамках своей компетенции в целях как предотвращения случаев нарушения прав человека, так и более пристального наблюдения за чрезвычайными ситуациями любого рода, возникающими на территории под юрисдикцией государств-участников. Если для этой цели необходимы процедурные нововведения, то возможность их принятия должна быть рассмотрена как можно скорее" (А/47/628, пункт 44).

79. Независимый эксперт принимал активное участие в процессе достижения консенсуса по данному заявлению, которое затем было поддержано Генеральной Ассамблеей и последующими совещаниями председателей. Тем не менее эксперт до сих пор ставит под сомнение методы практического применения этого мандата. Договорному органу трудно оставаться безучастным перед лицом массовых нарушений, и, кроме того, такая позиция может быть расценена как признак бессилия или нежелания выполнять свои обязанности и уж наверняка как свидетельство его безучастия. С другой стороны, применение сравнительно формальных и жестких процедур в отношении государств, в которых систематически фиксируются соответствующие нарушения на фоне кризиса или широкомасштабного вооруженного конфликта, вряд ли позволит добиться каких-либо существенных результатов. Накопленный на сегодняшний день опыт в целом позволяет подтвердить такой вывод. С учетом нецелесообразности, а быть может, и невозможности введения в этой связи каких-либо жестких и неизменных норм и необходимости сохранения надлежащей гибкости договорных органов можно привести немало аргументов в пользу сохранения системы, предусматривающей, как отмечалось в соответствующем докладе, "разграничение сфер деятельности, в результате чего специальные докладчики, представители или эксперты по-прежнему отвечали бы за процедуру срочных обращений, а договорные органы сосредоточили бы свои усилия главным образом на докладах государств-участников" (E/CN.4/1997/3, пункт 43).

III. СРЕДНЕСРОЧНЫЕ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

A. Введение

80. Прошло почти восемь лет с тех пор, как независимый эксперт впервые предложил рассмотреть возможность подготовки сводных докладов для договорных органов, а также объединения существующих договорных органов в "один или, возможно, два новых договорных органа". Кроме того, он призвал к "постоянному обмену мнениями" по этим

предложениям (А/44/668, пункты 179 и 182). Представители научных кругов и другие наблюдатели впоследствии откликнулись на этот призыв 19/, однако сами договорные органы, совещания председателей и директивные органы фактически продолжают хранить в этой связи молчание. У договорных органов есть основания хранить молчание. Поскольку их члены тратят немало времени и энергии на то, чтобы заставить существующие процедуры работать, вряд ли стоит ожидать, что они с энтузиазмом воспримут идею о ликвидации процедур, совершенствованию которых они отдают все свои силы, или существующих в настоящее время комитетов. В то же время нет полной ясности в вопросе о том, почему от дебатов по этому вопросу по-прежнему уклоняются директивные органы. В этой связи можно отметить, что рассмотренные в настоящем докладе тенденции уже свидетельствуют о настоятельной необходимости проведения таких дебатов и что нежизнеспособность существующей системы в любом случае заставит провести менее чем за десятилетие те или иные радикальные изменения. Единственный возникающий в этой связи вопрос заключается в следующем: будут ли такие изменения носить сиюминутный, спонтанный и паллиативный характер, или их осуществление будет продуманным и планомерным.

В. Характер новых задач

81. Содержащиеся в этом докладе информационные и аналитические данные позволяют подкрепить ряд выводов в отношении будущей эволюции системы договорных органов. Есть все основания ожидать, что к концу следующего десятилетия будет обеспечена почти всеобщая ратификация шести базовых договоров. Государства будут подвергаться все более активному давлению, вынуждающему их соблюдать свои обязательства по представлению докладов, и для этих целей им будет оказываться существенная техническая и финансовая помощь. При этом государства, не представляющие докладов, будут нередко становиться объектами процедуры обзора. От государств будут ожидать представления шести докладов, участия в шести "отдельных конструктивных диалогах", ответов на дополнительные спонтанные вопросы членов шести комитетов и реакции на жалобы, возбуждаемые на основании, возможно, не менее четырех отдельных процедур представления сообщений. Кроме того, от них будут ожидать всестороннего учета замечаний общего порядка (или их эквивалентов), формулируемых шестью различными комитетами, и реакции на все более детальные заключительные замечания тех же шести комитетов.

82. В дополнение к этим обязательствам в ходе следующего десятилетия значительное число стран, возможно, будут обязаны представлять доклады в соответствии с Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Это обязательство повлечет за собой введение в действие седьмой процедуры представления докладов и создание еще одного комитета и потребует от государств-участников представления докладов по самому сложному, подробному и пространному из всех других договоров в области прав человека.

83. Однако увеличение нагрузки на государства будет не единственным следствием этого процесса. Договорным органам потребуется отводить по меньшей мере в два раза большее время для проведения заседаний, и, таким образом, один только Комитет по правам ребенка будет тратить на заседания около шести месяцев в году. Увеличится число комитетов, уже имеющих весьма большую задолженность по рассмотрению сообщений, в связи с чем оказавшимся в такой ситуации органам необходимо будет изыскивать время и специалистов для решения все более и более сложных проблем, которые будут неизбежно возникать с учетом естественного хода событий. Для сохранения качества обслуживания хотя бы на существующем уровне (которое расценивается почти всеми договорными органами как абсолютно неадекватное) понадобится по крайней мере вдвое повысить число сотрудников секретариата по обслуживанию договорных органов. Затраты на обслуживание конференций (в особенности на перевод документов и устный перевод) будут расти по экспоненте, что повлечет за собой существенный дополнительный спрос на ресурсы, которые в настоящее время резко урезаются. Национальные неправительственные организации очень быстро потеряют интерес к ежегодному представлению докладов в различные договорные органы, а аналогичные международные структуры окажутся неспособными выполнять требования, ежегодно предъявляемые каждой стране тем или иным договорным органом. Национальные и международные средства массовой информации, по всей видимости, утратят и без того небольшой интерес к столь привычным и, по всей вероятности, поверхностным процедурам.

84. Членам договорных органов придется проводить от трети до половины своего рабочего времени в Женеве или Нью-Йорке, за что одни из них (члены Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитета по правам ребенка) будут получать 3 000 долл. США в год (не считая суточных), а другая (члены Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета против пыток) не будут получать ничего (если не считать суточные). В свете таких требований эти комитеты будут формироваться, по всей видимости, лишь за счет государственных должностных лиц, находящихся на содержании соответствующих стран (что вряд ли будет служить гарантом их независимости и высокой квалификации), представителей научных кругов, субсидируемых их правительствами (поскольку с учетом современного поветрия бюджетных сокращений и применения принципа оплаты услуг пользователем большинство университетов вряд ли изъявят готовность финансировать международных служащих в течение шести месяцев ежегодно), или за счет ушедших на пенсию специалистов.

C. Обзор возможных вариантов

85. Перед лицом возможного развития событий по такому сценарию у государств в принципе имеется четыре варианта ответных действий. Первый вариант заключается в том, чтобы отвести эти опасения как паникерские и неуместные на том основании, что в действительности события будут развиваться в ином направлении. Государства не продолжат движение по направлению к всеобщей ратификации; кроме того, они будут и

впредь хронически задерживать представление докладов и испытывать все меньший интерес к контактам с договорными органами. Масштабы ответных мер со стороны договорных органов в целом не будут превышать сегодняшний уровень, и, кроме того, будет обеспечено более эффективное использование имеющихся ресурсов для целей сохранения статус-кво. Количество процедур рассмотрения жалоб не увеличится, а число представляемых сообщений стабилизируется. Конвенция о трудящихся-мигрантах не вступит в силу. Со временем движение по этому пути приведет к тому, что система представления докладов превратится не более чем в дорогостоящий фарс по причине утраты способности находить конструктивные пути решения проблем, связанных с осуществлением возложенных на нее многочисленных функций.

86. Второй вариант предполагает воплощение в жизнь заветных желаний некоторых реформистов и большинства сторонников бюджетных сокращений: договорные органы продолжают осуществление широкомасштабного реформирования своих действующих процедур и будут укладываться в рамки имеющихся ресурсов. Секретариату будут делегированы широкие полномочия по предварительной обработке докладов. Секретариат будет состоять в основном из молодых специалистов, младших сотрудников категории специалистов (МСС), услуги которых будут оплачиваться на добровольной основе промышленно развитые страны, и специалистов из других стран, финансируемых за счет различных фондов или их соответствующих правительств. Отдельным членам Комитетов будет поручаться подготовка заключений, которые будут рассматриваться в составе небольших рабочих групп и, за исключением наиболее спорных случаев, в оперативном порядке утверждаться на пленарных заседаниях. Любой "диалог" будет проходить в основном в письменной форме. На рассмотрение доклада в ходе пленарных заседаний будет отводиться не более одного-двух часов, а каждому эксперту для выступлений – не более пяти минут (для двух комитетов по обоим Пактам это будет составлять в общей сложности 90 минут). Аналогичным образом будут обрабатываться и сообщения. Краткие отчеты составляться не будут, а переводу будут подлежать лишь окончательные плоды работы комитетов. Устный перевод будет обеспечиваться лишь на пленарных заседаниях, а остальная работа будет проводиться разнородными с точки зрения языкового состава группами, использующими в подавляющем большинстве английский язык.

87. Помимо трудностей, связанных с осуществлением каких-либо вышеописанных реформ, основная проблема в рамках этого варианта заключается в том, что он потребует радикального пересмотра множества постулатов, на основе которых развивалась нынешняя система. Однако подавляющее большинство государств, по всей видимости, не готово к таким изменениям. Кроме того, в случае реализации данного варианта вряд ли следует ожидать высокого качества конечных результатов, а также того, что они позволят обеспечить надлежащее соблюдение соответствующих стандартов и желаемую реакцию на национальном уровне.

88. Третий вариант заключается в обеспечении широкомасштабного бюджетного финансирования всех элементов существующих процедур в целях относительного сохранения статус-кво. Будут выделены финансовые средства для увеличения численности Секретариата и расширения подразделений письменного и устного перевода, а за счет немалых средств, выделяемых на цели технического сотрудничества, будут финансироваться широкомасштабные мероприятия в области консультативного обслуживания, призванные обеспечить выполнение государствами своих обширных обязательств по представлению докладов. Даже если оставить в стороне вопрос о практической осуществимости данного подхода, представляется вполне вероятным, что текущие, а также прогнозируемые на будущее тенденции в бюджетной сфере свидетельствуют о движении в противоположном от желаемого направлении.

89. Четвертый вариант является более сложным, поскольку он включает в себя элементы других вариантов и предполагает прежде всего реализацию части или всей совокупности реформ, которые подробно описываются ниже.

D. Сводные доклады

90. В промежуточном докладе независимого эксперта содержалось предложение о подготовке каждым государством-участником единого сводного доклада, удовлетворяющего требованиям каждого договора, участником которого является соответствующее государство. Это предложение могли бы рассмотреть отдельные заинтересованные государства и принять по нему соответствующие меры. Оно не требует утверждения или осуществления каких-либо других формальных процедур тем или иным органом Организации Объединенных Наций или договорными органами. Завершение подробного аналитического исследования, предусмотренного в резолюции 51/87 Генеральной Ассамблеи, будет содействовать процессу подготовки любых таких сводных докладов. В заключение следует отметить, что единственным ответом на любые возникающие в этой связи вопросы и сомнения могут быть в конечном счете лишь конкретные усилия по подготовке таких докладов и работа на их базе.

E. Ликвидация системы всеобъемлющих периодических докладов в ее нынешней форме

91. Еще одно предложение, выдвинутое в прошлом независимым экспертом, однако не получившее дальнейшего развития, заключается в том, чтобы снять требование о всеобъемлющем характере представляемых государствами-участниками периодических докладов. Совершенно очевидно, что применение такого подхода к первоначальным докладом было бы неуместным. Кроме того, этот подход, возможно, будет в большей степени соответствовать потребностям одних договорных органов и в меньшей степени – потребностям других, так что его нельзя будет применять во всех случаях. Чем более широкой является сфера действия договора, тем более уместной представляется потребность в ограничении круга вопросов, подлежащих отражению в соответствующем докладе. Более того руководящие принципы представления докладов должны учитывать конкретную

ситуацию в соответствующем государстве. Такая процедура во многих отношениях является логическим продолжением подхода, применяемого Комитетом по правам человека с 1989 года.

92. С учетом разнообразия возможных вариантов данная процедура приводится лишь в качестве примера. Вначале, на сессии А комитет принимает решение о подготовке перечня вопросов на сессии В. В межсессионный период он содействует представлению материалов из любых соответствующих источников и просит секретариат подготовить анализ по соответствующей стране. Затем предсессионная рабочая группа может провести свои заседания непосредственно до начала сессии В или в ходе ее проведения и подготовить конкретный и ограниченный перечень вопросов. После утверждения этого перечня комитетом на сессии В он незамедлительно препровождается государству-участнику с просьбой представить письменный доклад до начала сессии С или D (в сроки, позволяющие обеспечить его перевод). Такая процедура позволяет сфокусировать диалог на ограниченном круге вопросов; полностью устранить потребность в подготовке соответствующей страной слишком пространного доклада, охватывающего множество малозначущих вопросов; обеспечить уделение особого внимания наиболее актуальным вопросам; гарантировать рассмотрение доклада в установленные сроки; обеспечить участие в составе делегации специалистов в рассматриваемой области; сократить число министерств, непосредственно вовлеченных в процесс подготовки доклада; повысить степень подготовленности членов комитетов из числа экспертов к ведению диалога и обеспечить прочный фундамент для подготовки более конкретных и целенаправленных заключительных замечаний.

93. В этой связи каждому комитету рекомендуется рассмотреть вопрос о том, в какой степени они могли бы выполнять все или некоторые свои основные контрольные функции не на основе общих докладов, базирующихся на общеприменимых руководящих принципах представления докладов, а на основе более узких и учитывающих конкретные обстоятельства запросов относительно представления докладов, которые описываются выше.

F. Деятельность по объединению договорных органов

94. В докладе независимого эксперта за 1989 год уже излагались некоторые аргументы за и против этой реформы (A/44/668, пункты 182-183). По этой причине нет необходимости повторять их в настоящем докладе. С учетом требований к объему представляемых документов достаточно отметить, что, хотя не следует игнорировать присущие данной инициативе аспекты правового и процедурного характера, основополагающее значение в этой связи приобретает вопрос о том, достанет ли политической воли для того, чтобы предпринять исследование на предмет досконального определения контуров такой реформы. При наличии такой воли можно было бы решить любые технические трудности. В этой связи рекомендуется рассмотреть вопрос о создании небольшой группы экспертов, специализирующихся на проблемах международного права, для подготовки доклада о тех аспектах, которые, возможно, потребуются в этой связи изучить.

G. Желательность осуществления дополнительных узкоцелевых мер

95. В дополнение к изучению возможности принятия мер с целью сокращения числа договорных органов важно, чтобы органы Организации Объединенных Наций, участвующие в разработке новых процедур, не забывали о желательности сокращения числа дополнительных органов, которые предполагается создать. В отрыве от общих условий и с учетом своих индивидуальных качеств предложения о создании новых более совершенных механизмов неизменно вызывают благожелательную реакцию. Однако такие предложения следует рассматривать через призму их воздействия на систему всей совокупности новых органов, ведущих между собой конкурентную борьбу из-за скудных источников финансирования и, возможно (по крайней мере в определенных ситуациях), без надобности дублирующих друг друга в своих запросах в отношении государств-участников. В этой связи представляется целесообразным упомянуть по меньшей мере о двух осуществляемых в настоящее время инициативах.

96. Первая инициатива касается уже завершенной и закрепленной в договоре процедуры. Статья 72 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей предусматривает избрание Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу этой Конвенции. При этом необходимо, чтобы участниками Конвенции являлись 20 государств. Хотя этот документ был принят шесть лет тому назад (в декабре 1990 года), по состоянию на 1 ноября 1996 года его участниками являлись лишь семь государств. Внесение в этот договор изменений, с тем чтобы предусматриваемые Конвенцией контрольные функции осуществлялись не новым комитетом, а одним из уже существующих комитетов (например, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам или Комитетом по правам человека), позволило бы Организации Объединенных Наций избежать расходов на создание абсолютно нового контрольного механизма. Кроме того, это позволило бы государствам-участникам избежать увеличения числа комитетов, в которые они обязаны представлять доклады, и сокращения периодичности представления и оценки таких докладов. При этом для ратификации такой поправки потребуется минимальное количество государств. Непринятие соответствующих мер в такой ситуации лишь еще более усугубит положение в существующей системе, которую большинство государств и без того считают слишком громоздкой. Одним из основных препятствий для проведения реформ по всем этим направлениям является сопротивление со стороны тех, кто кровно заинтересован в сохранении статуса-кво (включая экспертов, сотрудников Секретариата, правительства, неправительственные организации и т.д.). Действия, предпринятые на данном этапе, встретят относительно малое сопротивление со стороны этих структур, однако если отложить осуществление соответствующих мероприятий на будущее, то, возможно, их просто нельзя будет реализовать.

97. Второй пример касается проекта факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, который разрабатывается в настоящее время рабочей группой Комиссии по

правам человека. Этот протокол будет предусматривать, в частности, посещение мест заключения полномочным экспертным органом. На самой последней сессии эта рабочая группа обратила внимание на две несхожие точки зрения, касающиеся, с одной стороны, характера взаимосвязей между новым договором и существующей Конвенцией и, с другой стороны, характера взаимоотношений между предложенным новым подкомитетом и существующим Комитетом против пыток. В ходе сессии были выдвинуты убедительные аргументы в пользу сохранения полной обособленности этого документа от Конвенции и создания абсолютно независимого от Комитета подкомитета (см. E/CN.4/1997/33, пункты 14, 16 и 19). Однако, невзирая на несомненные достоинства этих предложений, следует отметить, что они будут в значительной степени способствовать появлению все новых и новых документов и комитетов, не предполагая при этом осуществления каких-либо мер по улучшению нынешней ситуации. Более подходящим решением в этой связи представляется применение подхода, в соответствии с которым государства, принимающие новые процедуры, освобождаются по меньшей мере от подавляющего большинства предусмотренных Конвенцией обязательств по представлению докладов, а также изучение любых возможных средств, позволяющих членам Комитета обслуживать и новый механизм. В этом случае будет необходимо предложить секретариату подготовить аналитический документ с изложением различных вариантов решений этой проблемы на основе творческого и неформального подхода.

Н. Внесение поправок в договоры

98. С момента представления в 1989 году первого доклада о реформе договорных органов поправки к трем из шести договоров были одобрены соответствующими совещаниями государств-участников и подтверждены Генеральной Ассамблеей. Цель этих поправок заключается в том, чтобы обеспечить финансирование Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета против пыток из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций (а не полное или частичное их финансирование государствами-участниками, как это предусматривалось действующими положениями соответствующих договоров) и позволить Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин проводить свои заседания не в течение двух недель ежегодно, как это предусмотрено Конвенцией, а в течение более длительного времени. Четвертая предложенная поправка предполагает увеличение состава Комитета по правам ребенка с 10 до 18 членов. Факт одобрения этих поправок соответствующими совещаниями государств-участников и Генеральной Ассамблеей свидетельствует о необходимости проведения реформ и готовности правительств поддержать такие реформы.

99. Несмотря на столь единодушное мнение, ни одна из поправок до сих пор не вступила в силу, при этом невелики шансы на то, что они вступят в силу в обозримом будущем. Так, например, за четырехлетний период эти поправки были приняты лишь 20 из 148 (по состоянию на 19 февраля 1997 года) государств - участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В случае с Конвенцией против пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания аналогичные поправки приняли 20 из 101 государства-участника

(см. E/CN.4/1997/73, пункт 7). При этом проблема заключается вовсе не в том, что государства-участники противятся внесению соответствующих поправок или не желают, чтобы они вступали в силу. Об этом свидетельствует тот факт, что каждое государство-участник надеется остаться в финансовом выигрыше от введения таких поправок, поскольку оплата соответствующих расходов ложится на всех членов Организации Объединенных Наций, а не только на участников соответствующего договора. Таким образом, государствам, не являющимся участниками соответствующих договоров, было бы выгодно с финансовой точки зрения противиться принятию таких поправок, однако они предпочитают не делать этого в ходе голосования на заседаниях Генеральной Ассамблеи. Проблема, скорее, заключается в том, что для одобрения какой-либо поправки к тому или иному договору необходимо обеспечить соблюдение всех юридических и политических требований на национальном уровне. Как представляется, эти требования рассматриваются многими правительствами, каждое из которых испытывает на себе все возрастающую нагрузку, обусловленную необходимостью предпринимать соответствующие действия в связи со все большим количеством международных соглашений, весьма трудоемкими и обременительными для того, чтобы тратить на них свои усилия.

100. По мере возможности, Генеральная Ассамблея в каждом случае принимает решение о применении временных мер с целью улучшения ситуации в рассматриваемый период. Применение такого гибкого подхода представляется необходимым даже при том, что он может привести к нежелательным последствиям, способствующим дальнейшей потере интереса государств-участников к принятию на национальном уровне необходимых мер с целью легализации этих поправок.

101. В этой связи представляется целесообразным сформулировать следующие рекомендации:

а) любые будущие договоры по правам человека должны предусматривать упрощенную процедуру внесения изменений в соответствующие процедурные нормы. Хотя однозначное одобрение этого предложения Комиссией по правам человека не может носить обязательного характера, в контексте любых будущих обсуждений эта мера позволит установить четкие стратегические ориентиры и облегчить применение такого гибкого подхода в будущем;

б) необходимо просить юрисконсульта представить доклад с анализом возможностей применения более новаторских подходов для целей рассмотрения имеющихся и будущих поправок к договорам по правам человека;

с) Генеральной Ассамблее следует просить совещания государств - участников соответствующих договоров обсудить средства, с помощью которых можно было бы побудить соответствующие государства уделять более пристальное внимание ратификации уже одобренных поправок;

d) необходимо незамедлительно рассмотреть вопрос о внесении поправок в Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в соответствии с нижеизложенной рекомендацией;

e) с учетом согласованного в 1992 году решения совещания государств-участников и Генеральной Ассамблеи внести в пункт 6 статьи 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации поправку о снятии с государств-участников ответственности за покрытие расходов членов Комитета необходимо незамедлительно принять меры по списанию остающейся задолженности по начисляемым в этой связи взносам. В настоящее время 57 государств-участников задолжали в общей сложности 225 506 долл. США, т.е. на каждое государство приходится в среднем немногим менее 4 000 долл. США (см. A/51/430, приложение II). С учетом того, что этот вид обложения в настоящее время является не более чем анахронизмом и что расходы Организации Объединенных Наций на расчеты, сверку и составление балансов неплатежей скоро превысят общую сумму задолженности, необходимо решить вопрос о возможности покрытия суммы задолженности за счет регулярного бюджета и поставить в этом деле точку. С учетом соображений правового и стратегического характера необходимо при этом отметить, что такая мера не означает создания прецедента применения расширительного подхода к существующим нормам.

IV. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

A. Умалчиваемая языковая проблема

102. Проблема языков не получила в настоящем докладе практически никакого освещения, что, по сути дела, является не более чем точным отображением неспособности Организации Объединенных Наций и государств-членов решить один из наиболее трудных и наиболее важных вопросов из числа стоящих перед всей Организацией проблем. К сожалению, этот вопрос, помимо прочего, имеет особо важное значение для договорных органов. Любые попытки независимого эксперта разрешить эту дилемму свидетельствовали бы о его самонадеянности и были бы обречены на провал. Тем не менее он полагает целесообразным высказать в этой связи некоторые замечания.

103. Во-первых, дефицит ресурсов и навязанные извне решения побудили договорные органы создать привилегированные условия для двух основных рабочих языков Секретариата. Об этом свидетельствует система подготовки кратких отчетов и пресс-релизов и осуществления практически всей редакционной работы. Как представляется, в повседневной работе договорных органов все меньше применяется практика синхронного перевода на остальные языки, помимо испанского; такой перевод осуществляется только в случае поступления соответствующей просьбы. Во-вторых, за последние несколько лет наблюдалось весьма существенное усиление де-факто ведущей роли английского языка как основного рабочего языка комитетов. Несмотря на потенциальную нежелательность этого процесса с точки зрения принципа сохранения равноправия и разнообразия языков, данный феномен по существу является отражением находящихся вне сферы влияния договорных

органов тенденций национального уровня. В ближайшие годы эти тенденции, по всей видимости, получат дальнейшее ускорение в результате главенствующего положения английского языка в сфере предпринимательства, информационных технологий, наук, средств массовой информации и в других областях. В-третьих, по целому ряду причин, не зависящих от Организации Объединенных Наций, наблюдается тенденция к увеличению доли материалов на английском языке в быстро растущих объемах справочных материалов, препровождаемых договорным органам в процессе рассмотрения ими докладов соответствующих государств.

104. Официальная реакция Организации Объединенных Наций на эти тенденции представляется отчасти противоречивой. С одной стороны, Генеральная Ассамблея подтверждает свою твердую приверженность принципу языкового разнообразия, а Секретариат вновь заостряет внимание на давнем правиле, согласно которому документ не может быть выпущен на каком-либо одном языке до тех пор, пока он не будет готов на всех остальных языках. С другой стороны, различные стратегии процедуры побуждают договорные органы обходиться максимально меньшим числом языков. С учетом очень быстрого увеличения числа лиц, групп и учреждений, получающих доступ к документации международных организаций через электронные средства связи, можно отметить, что эти лица, группы и учреждения оказываются сейчас (при том, что такая тенденция, наверняка, сохранится и в будущем) в более выгодном положении, если они способны работать именно на английском языке.

105. Официальные нормы надлежащим образом отражают принцип многоязычия, и при условии наличия адекватных ресурсов они могли бы способствовать поддержанию надлежащего баланса. Однако в условиях острой нехватки финансовых средств вытекающая из этих норм неповоротливость существующих механизмов, с одной стороны, будет иметь крайне серьезные разрушительные последствия, а с другой – способствовать поиску еще более изощренных окольных путей для обхода непригодных для применения норм. Такая стратегия однозначно способствует увеличению общего объема расходов и, по меньшей мере в долгосрочной перспективе, влечет за собой появление целого ряда неэффективных, непродуманных и непродуктивных процедур. Вполне понятное негодование по поводу существенного негативного влияния побочных факторов на политику обеспечения равноправия языков имеет тенденцию тормозить усилия по определению круга среднесрочных и долгосрочных стратегий, позволяющих более целенаправленно реагировать на изменения условий.

106. Несомненно, что в контексте деятельности договорных органов сохранение языкового разнообразия по целому ряду причин имеет важное значение. Кроме того, поскольку существенное увеличение финансирования службы устного перевода не планируется, перед различными комитетами встает настоятельная необходимость изыскивать средства, позволяющие рабочим группам и участникам других непленарных заседаний обходиться без официального перевода. В этой связи необходимо уделять более пристальное внимание способности кандидатов в договорные органы работать, по крайней мере, на одном, а

желательно на двух из трех основных языков. Необходимо изыскивать средства, позволяющие более эффективно использовать в интересах всего Комитета материалы, имеющиеся лишь на каком-либо одном языке. Кроме того, необходимо будет рассмотреть вопрос о передаче ряда обязанностей рабочим группам, способным работать без перевода. Призыв к изучению этих или других более совершенных и гибких методов не вызовет большого энтузиазма, однако рано или поздно сделать это придется.

В. Сотрудничество со специализированными учреждениями и другими органами

107. Сфера сотрудничества специализированных учреждений и договорных органов по-прежнему кроет в себе гораздо больше проблем, чем это принято считать. Несмотря на некоторые примеры образцового сотрудничества, наиболее наглядным из которых является сотрудничество между Комитетом по правам ребенка и ЮНИСЕФ, МОТ, ЮНЕСКО и УВКБ и между МОТ и некоторыми другими договорными органами, общая ситуация в этой области остается неудовлетворительной. Несмотря на многочисленные призывы к проведению консультаций с целью определения наиболее продуктивных и жизнеспособных форм сотрудничества, это дело практически не сдвинулось с мертвой точки. Как отмечалось выше, просьба шестого совещания председателей о проведении такой дискуссии на высшем уровне в ходе седьмого совещания (в 1996 году) вызвала активную реакцию со стороны лишь нескольких учреждений и вскрыла неспособность к принятию любых дальнейших мер для решения этого вопроса. Аналогичным образом неоднократные просьбы Комиссии по правам человека о созыве семинара экспертов при участии представителей международных финансовых учреждений, содержащиеся в резолюциях Комиссии по правам человека, принимаемых с 1993 года 20/, не повлекли за собой никаких действий со стороны Центра по правам человека, несмотря на готовность Всемирного банка к действиям. Хотя в июле 1996 года Верховный комиссар по правам человека провел совещание с президентом Всемирного банка, эта встреча не дала никаких конкретных результатов в контексте деятельности договорных органов 21/. В итоге упускаются явно благоприятные возможности.

108. Для исправления ситуации Комиссии по правам человека рекомендуется просить Верховного комиссара созвать двухдневное совещание на высшем уровне для старших представителей ключевых специализированных учреждений и других органов (включая МОТ, ВОЗ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, УВКБ, ПРООН, ЮНФПА и Всемирный банк), старших сотрудников Центра и председателей шести договорных органов. В целях максимальной экономии средств и эффективного использования других механизмов обеспечения координации необходимо провести это совещание непосредственно до или сразу же после ежегодного совещания председателей. Цель этого совещания должна заключаться в изучении наиболее конструктивных, адекватных, рентабельных и взаимовыгодных средств сотрудничества между этими органами и комитетами по правам человека.

С. Качество заключительных замечаний

109. В 1990 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам впервые применил системный подход к подготовке заключительных замечаний, отражающих мнение всего Комитета, и попытался максимально их конкретизировать. Комитет по правам человека впервые использовал выражение "заключительные замечания" еще в 1984 году, однако лишь в 1992 году он приступил к процедуре коллективной оценки докладов каждого государства. Комитет по ликвидации расовой дискриминации последовал этому примеру в 1993 году. До применения этой процедуры кульминацией всей совокупности усилий соответствующего правительства, Организации Объединенных Наций, договорных органов и других заинтересованных сторон являлась подготовка лишь нескольких отрывочных, а иногда и непоследовательных замечаний от имени отдельных членов комитетов. Хотя применяемый в настоящее время подход представляет собой важный шаг вперед, имеется немало возможностей для дальнейшего повышения качества заключительных замечаний, особенно с целью обеспечения их максимальной ясности, содержательности, точности и конкретности, что потребует, в частности, более продуктивного вклада экспертов в осуществляемые Секретариатом процедуры. Если исходить из того, что процесс представления докладов в конечном счете должен оправдывать затрачиваемые на него средства и усилия, то существенное повышение качества заключительных замечаний представляется крайне необходимым.

У. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

110. В этом разделе в краткой форме приводятся некоторые из содержащихся в настоящем докладе рекомендаций.

111. Неоднократно подтверждалась необходимость достижения всеобщей ратификации шести основных договоров. Для воплощения этой задачи в жизнь необходимы конкретные меры. Такие меры должны включать: а) консультации с ведущими международными учреждениями с целью анализа их возможного участия в кампании за ратификацию (пункт 32); б) назначение специальных консультантов по вопросам ратификации и представления докладов и выделение финансовых средств на эти цели (пункты 33–34); в) рассмотрение конкретных мер с целью оптимизации процесса представления докладов государствами с малочисленным населением (пункт 35); и d) уделение особого внимания другим важным категориям государств из числа неучастников.

112. Феномен непредставления докладов приобрел хронический характер. В дополнение к рассмотрению методов реформирования всей системы (о чем говорится ниже) необходимо осуществить новый целенаправленный проект предоставления консультативных услуг. С учетом случаев систематического уклонения государств от выполнения своих обязательств по представлению докладов необходимо настоятельно призвать все договорные органы принять процедуры, позволяющие им в конечном счете рассматривать те или иные

ситуации даже при отсутствии соответствующих докладов (пункты 37-45). Такой подход потребует проведения тщательного анализа и подготовки подробных, точных и содержательных "заключительных замечаний" (пункт 47).

113. Нынешняя система представления докладов функционирует лишь по причине массового уклонения государств от выполнения своих соответствующих обязанностей, которые либо вообще не представляют доклады, либо представляют их гораздо позднее запланированной даты. Если многие из них представят свои доклады, то существующая задолженность по их рассмотрению существенно увеличится, что еще более обострит крайне насущную потребность в проведении широкомасштабных реформ (пункты 48-52).

114. В контексте существующих процедур предлагаемые нормы предельных объемов представляемой документации являются непригодными. Этот вопрос следует рассмотреть в атмосфере гораздо большей гласности, при этом необходимо обеспечить представление исчерпывающих аргументов относительно любых сокращений объема документации. Секретариату следует подготовить подробные документы с изложением возможных вариантов решения этой проблемы, с тем чтобы комитеты могли обсудить взвешенные и продуктивные меры (пункты 53-54).

115. Еще одна важная проблема, требующая разработки Секретариатом надлежащих мер, связана с наличием обширной, однако нигде официально не регистрируемой документации, имеющей ключевое значение для диалога (пункт 55). Краткие отчеты относятся к числу необходимых элементов системы, вследствие чего следует уделять первоочередное внимание их своевременной подготовке. В условиях финансового кризиса вряд ли является оправданным продолжение издания печатных томов официальных отчетов Комитета по правам человека (ранее носивших название "Ежегодники") (пункт 58). Необходимо в приоритетном порядке осуществлять меры по загрузке имеющейся информации в электронные базы данных и обеспечивать своевременную публикацию, в том числе в электронном формате, всех кратких отчетов по мере их появления (пункт 59).

116. Несмотря на необоснованные задержки, предшествовавшие появлению новой адресной страницы Верховного комиссара/Центра по правам человека, это событие можно только приветствовать. Необходимо сохранять и дополнять эту страницу, а также разработать стратегию по расширению к ней доступа. Процесс развития базы данных в будущем должен быть более системным, открытым для консультаций и гласным. В этой связи необходимо провести семинар экспертов и создать внешнюю консультативную группу (пункты 60-64). Международной организации труда следует рассмотреть вопрос о принятии мер по размещению в системе Web имеющейся в ее распоряжении весьма ценной базы данных для целей пользования теми, кто занимается проблемами прав человека, и другими заинтересованными сторонами (пункт 65).

117. Уровень информационно-пропагандистских материалов о деятельности договорных органов является крайне низким. В этой связи в будущем необходимо обеспечить непосредственное подключение договорных органов к административным процессам в этой области. Бюджет системы общественной информации должен предусматривать выделение средств на поддержку возникающих на низовом уровне инициатив по распространению информации о договорных органах с использованием приемлемых с культурной точки зрения и более доступных форматов и средств массовой коммуникации. Необходимо изучить возможность налаживания партнерских отношений с научными и другими внешними учреждениями в целях расширения программы публикаций. Внешней консультативной группе необходимо поручить обзор программы публикаций в области прав человека и составление соответствующих рекомендаций (пункты 66-70). Генеральному секретарю следует поручить подготовку доклада о фактическом наличии в информационных центрах Организации Объединенных Наций материалов о деятельности договорных органов (пункт 71).

118. Программа консультативного обслуживания не обеспечивает надлежащего содействия проведению необходимых обзоров до ратификации тех или иных договоров по правам человека или подготовке докладов государствами, нуждающимися в соответствующей помощи. Результаты деятельности региональных и субрегиональных учебных курсов по вопросам, связанным с представлением докладов, вряд ли оправдывают расходы, сопряженные с организацией таких курсов. В этой связи необходимо разработать целенаправленную программу для удовлетворения существующих в этой сфере потребностей и отнести ее к числу приоритетных направлений деятельности (пункты 72-77).

119. Соответствующим комитетам необходимо провести тщательную работу по оценке эффективности "специальных докладов" и "процедур незамедлительных действий". На данный момент продуктивность этих процедур представляется низкой. В целом же необходимо сохранить принцип разделения труда между договорными органами и специальными механизмами (пункты 78-79).

120. В свете современных тенденций существующая система представления докладов представляется нежизнеспособной (пункты 81-84). В этой связи в распоряжении государств имеются четыре варианта возможных действий: а) отметить эти опасения как паникерские и не предпринимать никаких действий; б) настоятельно призвать договорные органы осуществить широкомасштабные реформы и найти способы удовлетворения существующих и новых потребностей в рамках имеющихся ресурсов; в) обеспечить выделение гораздо более значительных средств из бюджета для целей сохранения статус-кво; г) осуществить широкомасштабные реформы по ряду направлений с использованием некоторых элементов вариантов б) и в) (пункты 85-89). Последний вариант включает подготовку "сводных докладов" (пункт 90), ликвидацию всеобъемлющих периодических докладов в их нынешней форме и их замену системой руководящих принципов представления докладов, учитывающей конкретную ситуацию в каждом

государстве (пункты 91-93), и объединение (сокращение) ряда договорных органов (пункт 94). При наличии соответствующей политической воли по последнему из предложенных вариантов можно было бы созвать небольшую группу экспертов для изучения способов его реализации. Кроме того, необходимо рассмотреть ряд узкоцелевых мер, включая внесение изменений в Конвенцию о трудящихся-мигрантах, с тем чтобы возложить контрольные функции на уже существующий комитет и обеспечить более регулярное рассмотрение институциональных последствий предлагаемого факультативного протокола к Конвенции против пыток (пункты 96-98).

121. Необходимо внедрить упрощенный механизм внесения изменений в процедурные нормы договоров по правам человека. В этой связи предлагается ряд рекомендаций (пункт 101). Необходимо в конструктивном ключе обсудить "запретный" вопрос о рабочих языках (пункты 102-106). Несмотря на повышение качества некоторых элементов существующих механизмов по налаживанию сотрудничества со специализированными учреждениями и другими органами, общий их уровень остается крайне низким. Верховному комиссару следует организовать совещание на высшем уровне с целью изучения путей налаживания более эффективного сотрудничества с договорными органами (пункт 108).

122. Договорным органам надлежит прилагать все усилия для дальнейшего повышения качества формулируемых ими "заключительных замечаний", добиваясь их максимальной ясности, содержательности, точности и конкретности (пункт 109).

Сноски

1/ См. доклад независимого эксперта в документе E/CN.4/1990/39.

2/ C. Tomuschat, "Human Rights, States Reports", in R. Wolfrum and C. Philipp (eds.), United Nations: Law, Policies and Practice (Munich, Beck and Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), vol. 1, p. 631.

3/ Bayefsky, "Making the Human Rights Treaties Work", in L. Henkin and J.L. Hargrove (eds.), Human Rights: An Agenda for the Next Century, Studies in Transnational Legal Policy No. 26 (Washington DC, American Society of International Law, 1994) p. 229 at p. 264.

4/ Bayefsky, "Report on the UN Human Rights Treaties: Facing the Implementation Crisis", in First Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice, International Law Association, Helsinki Conference (1996), p. 11.

5/ Ibid., p. 12.

6/ E.g. M. Banton, International Action Against Racial Discrimination (Oxford, Clarendon Press, 1996); M. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development (Oxford, Clarendon Press, 1995); M. O'Flaherty, Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies (London, Sweet and Maxwell, 1996); E. Verhellen, (ed.), Monitoring Children's Rights (The Hague, Martinus Nijhoff, 1996); and D. Harris and S. Joseph (eds.), The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law (Oxford, Clarendon Press, 1995).

7/ См. сноски 4 выше: Bayefsky, p. 11.

8/ Ibid., p. 12.

9/ На основе информации, содержащейся в публикации Всемирного банка From Market to Plan: World Development Report 1996 (New York, Oxford University Press, 1996), tables 1 and 1a.

10/ Комитет уже принимал почти идентичное заявление годом ранее (A/50/40, пункт 58).

11/ Пресс-релиз WOM/950, 31 января 1997 года, стр. 9 текста оригинала.

12/ Цифра в 49 страниц касается текста на английском языке. Тот же документ на других языках, по всей видимости, будет иметь еще больший объем.

13/ Адрес: <www.unhchr.ch.>.

14/ Report of the Expert Workshop on WomenWatch: Global Information through Computer Networking Technology in the follow-up to the Fourth World Conference on Women, New York, 26-28 June 1996, Annex II.

15/ Поскольку УВКБ осуществляет свою деятельность в самых разнообразных ситуациях, характеризующихся отсутствием или крайней ненадежностью электронных средств связи, этот орган по сравнению с МОТ имеет гораздо больше оснований и впредь уделять важное значение применению технологии КД-ПЗУ.

16/ United Nations publications, Sales No. E.84.XIV.2 and E.89.XIV.1.

17/ A/51/558, пункт 24 b).

18/ United Nations publication, Sales No. E.94.XIV.11.

19/ См. Y. Le Bouthillier and D. Rouget, "La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne: L'après-conférence de Vienne", Annuaire canadien de Droit international [1994] 173, at 212.

20/ Резолюции Комиссии по правам человека 1993/14 (пункт 18), 1994/20 (пункт 17) и 1995/15 (пункт 17).

21/ См. пункт 22 документа A/51/45, в котором не содержится никаких конкретных упоминаний о работе договорных органов в связи с перечислением намечаемых на будущее основных сфер сотрудничества. Хотя в сентябре 1996 года председатели получили информацию о том, что следующее совещание состоится в ноябре 1996 года, по состоянию на март 1997 года это совещание так и не было проведено.
