



**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
22 January 2013  
Russian  
Original: French

---

**Комитет по правам человека  
102-я сессия**

**Краткий отчет о 2828-м заседании,**  
состоявшемся во Дворце Вильсона в Женеве  
в среду, 27 июля 2011 года, в 15 ч. 00 м.

*Председатель:* г-жа Майодина

**Содержание**

Организационные и другие вопросы, включая доклад Рабочей группы по сообщениям

*Укрепление системы договорных органов*

*Двенадцатое межкомитетское совещание договорных органов по правам человека*

---

В настоящий отчет могут вноситься поправки.

Поправки должны представляться на одном из рабочих языков. Они должны быть изложены в пояснительной записке, а также внесены в один из экземпляров отчета. Поправки должны направляться *в течение одной недели с момента выпуска настоящего документа* в Группу редакционного контроля, комната E.4108, Дворец Наций, Женева.

Любые поправки к отчету об открытых заседаниях Комитета на этой сессии будут сведены в единое исправление, которое будет издано вскоре после окончания сессии.

*Заседание открывается в 15 ч. 00 м.*

**Организационные и другие вопросы, включая доклад Рабочей группы по сообщениям**

*Укрепление системы договорных органов*

1. **Председатель** приглашает г-на Ибрагима Салама, Директора Отдела договоров по правам человека Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, проинформировать Комитет о развитии процесса укрепления системы договорных органов Организации Объединенных Наций и о результатах последних консультаций по этому вопросу.

2. **Г-н Салама** (Директор Отдела договоров по правам человека Управления Верховного комиссара) говорит, что состоялись два важных совещания с государствами – участниками международных договоров по правам человека. Первое прошло 12–13 мая в Сьоне (Швейцария) под совместной эгидой председателей договорных органов и Верховного комиссара по правам человека в знак их приверженности процессу укрепления системы договорных органов. Речь шла о первой такой встрече с государствами-участниками по этому вопросу. Государства-участники и председатели договорных органов также встретились в июне 2011 года для изучения путей улучшения процесса представления и рассмотрения докладов, а также осуществления последующей деятельности по выполнению рекомендаций. Также прошли консультации с неправительственными организациями (НПО) в Сеуле 19–20 апреля и в Претории 20–21 июня.

3. Целый ряд уроков был извлечен из встреч с государствами-участниками. Последние, вместе или по отдельности, не имеют четкого представления о том, какие меры необходимо принять для противостояния кризису, который переживает система договорных органов. Тем не менее они выступили с предложениями и высказали критику, в частности, в отношении степени внимания, уделяемого их письменным и устным ответам, и существенности задаваемых вопросов. Государства-участники также выступили и с более спорной критикой, например, поставив под сомнение легитимность замечаний общего порядка и последующей деятельности. Франция сделала наиболее интересное предложение, выступив за унификацию процедур рассмотрения сообщений в интересах получения более последовательной юриспруденции. Сообщения могли бы рассматриваться совместной рабочей группой, которая будет готовить практически окончательный вариант своих выводов, которые затем будут утверждаться соответствующими договорными органами. Среди предложений НПО можно выделить то, которое предусматривает подготовку общего календаря с заранее установленными датами рассмотрения докладов, представленных в различные договорные органы государствами-участниками, по примеру универсального периодического обзора. Со своей стороны Верховный комиссар напомнила о том, что договорные органы и УВКПЧ уже испытывали трудности по выполнению своего объема работы, когда даже менее трети государств-участников представили свои доклады в установленные сроки.

4. Два других консультативных совещания планируется провести в Люцерне (Швейцария) в октябре 2011 года, в одном из них примут участие представители научных кругов, не являющиеся членами договорных органов, которые могли бы привнести свежий взгляд на нынешний порядок функционирования системы, и другое – со структурами Организации Объединенных Наций, которые играют решающую роль в контроле за выполнением рекомендаций договорных органов. Также предполагается организовать встречу по рассмотрению вопроса о сообщениях – темы, в отношении которой на сегодняшний день было получе-

но только одно предложение со стороны Франции. Предложения, получаемые по результатам таких консультаций и других мероприятий, организуемых в рамках укрепления системы договорных органов, станут предметом сводного доклада, с которым можно будет ознакомиться на вебсайте УВКПЧ, и проект которого был распространен среди членов Комитета с целью содействовать транспарентности и побудить все заинтересованные стороны к внесению своего вклада в этот процесс. Членам Комитета предлагается ознакомиться с этим перечнем и сформулировать свои собственные предложения. Даже если до сегодняшнего дня не было представлено ни одного кардинального предложения, все же можно будет добиться создания устойчивой и эффективной системы, решительно реализуя сбалансированный пакет более скромных мер.

5. Двадцать третье совещание председателей договорных органов по правам человека состоялось в Женеве 30 июня и 1 июля 2011 года. Оно приняло следующие четыре основные рекомендации: создать тематическую рабочую группу для определения критериев, касающихся профессионального уровня и независимости членов договорных органов; укрепить роль председателей в процессе обеспечения согласованности и дать им возможность утверждать меры, применимые ко всем договорным органам, при условии проведения консультаций с членами соответствующих органов и при том понимании, что каждый орган сохраняет за собой возможность отмежеваться от таких решений; упразднить межкомитетское совещание в его нынешнем формате и заменить его специальными тематическими рабочими группами во избежание дублирования с работой совещания председателей и для обеспечения быстрого осуществления принятых решений; и через раз проводить совещание председателей в других точках помимо Женевы в целях укрепления связей с региональными и местными механизмами и заинтересованными сторонами. Председатели договорных органов также приняли участие в рабочем обеде с Верховным комиссаром, в ходе которого прозвучало напоминание о том, что УВКПЧ и договорные органы отстаивают общее дело и должны содействовать друг другу. В частности, председатели договорных органов заявили о своей готовности поддерживать ежегодные доклады УВКПЧ, если они не будут ограничиваться только выдвиганием все более и более амбициозных целей и конкретных мер, но будут также содержать убедительное видение путей продвижения вперед. Верховный комиссар отметила, что будет информировать договорные органы о ходе подготовки доклада, чтобы они не были застигнуты врасплох в момент его публикации. На этом фоне диалог между УВКПЧ и договорными органами должен продолжаться в обстановке открытости и доверия.

6. **Председатель** благодарит г-на Салама и предлагает членам Комитета задавать ему дополнительные вопросы.

7. **Г-н Флинтерман** говорит, что еженедельные бюллетени и другие документы, регулярно рассылаемые членам договорных органов Отделом договоров, помогают осознать тот факт, что эти органы являются частью более широкой структуры, опирающейся на два столпа – политические органы Организации Объединенных Наций, работающие в сфере прав человека, и экспертные органы, одним из которых является Комитет по правам человека. Эти бюллетени также подчеркивают важную роль, которую играет Верховный комиссар и Управление Верховного комиссара при оказании содействия в работе различным органам и при исполнении своего мандата, порученного им Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/141 от 20 декабря 1993 года. Вместе эти органы образуют систему, которая не представляет собой самоцель, а служит делу усиления защиты и поощрения прав человека на национальном уровне.

8. Как отметил г-н Салама, существует большое количество мелких предложений, которые, собранные воедино, могли бы помочь сделать систему прав человека менее запутанной для неспециалистов, а также более эффективной благодаря лучшей координации и согласованности между договорными органами. Что касается подготовки общего календаря рассмотрения докладов, представленных государствами-участниками, то это может значительно повлиять на методы работы Комитета, поскольку приведет к увеличению числа докладов, которые необходимо будет рассматривать каждый год. Например, конструктивный диалог, к которому в настоящее время стремится Комитет, возможно, придется заменить письменным рассмотрением докладов, как это имеет место в Международной организации труда, или направлением контактных миссий в соответствующие страны в зависимости от выявленных проблем. Предложение Франции по унификации процедур рассмотрения сообщений девятью соответствующими органами также является интересным, поскольку это поможет сделать юриспруденцию в этой области согласованной и перспективной. Речь идет о важных предложениях, которые должны быть рассмотрены более подробно с точки зрения долгосрочной перспективы.

9. **Г-жа Моток** задается вопросом о практических мерах, которые необходимо принять для реформирования системы договорных органов, которые еще предстоит определить после стольких лет обсуждений. Что касается межкомитетских совещаний, то они в течение определенного времени не дают конкретных результатов. Учитывая нехватку ресурсов, неплохо было бы заменить эти формальные совещания неформальным диалогом, который зачастую является более плодотворным. Предложение по унификации процедур рассмотрения сообщений ей кажется нереалистичным. Действительно, специфика каждого органа как в плане его истории, так и в плане методов работы сильно затрудняет реализацию на деле подобной идеи, хотя и верно то, что можно было бы воспользоваться наилучшей практикой каждого органа.

10. То, что Комитет по правам человека получает меньшее количество докладов, чем другие договорные органы, можно отнести на тот счет, что государства-участники испытывают робость перед репутацией этого органа как особо компетентного в юридическом плане. Учитывая такую ситуацию, Комитету следует улучшать свой диалог с гражданским обществом, чтобы быть в курсе положения в той или иной стране. Кроме того, нехватка ресурсов ведет к задержкам в рассмотрении сообщений, которые могут растянуться на долгие годы, тогда как Комитет как раз вполне справедливо критикует подобные процедурные задержки в государствах-участниках. Таким образом, существуют конкретные проблемы, решение которых отнюдь не обязательно связано с обеспечением согласованности системы договорных органов.

11. Усиление роли председателей договорных органов является очень положительным моментом, и г-жа Моток хотела бы получить более подробную информацию о том, как они могли бы лучшим образом содействовать работе Верховного комиссара по правам человека. Интересным новшеством также является идея создания тематической рабочей группы для определения критериев, касающихся профессионального уровня и независимости членов договорных органов. За основу для таких критериев можно было бы взять те, которые уже были предложены НПО, или критерии, установленные в других организациях, например в Совете Европы, и применять их как в отношении членов договорных органов, так и в отношении обладателей мандатов специальных процедур.

12. **Г-н Фатхалла** полагает, что еще преждевременно заботиться о согласованности системы договорных органов, тогда как необходимо приложить зна-

чительные усилия в рамках самого Комитета по правам человека, особенно для того, чтобы ликвидировать значительную задержку в рассмотрении докладов и сообщений.

13. **Г-н Телин** говорит, что относительно процедур подачи жалоб, цель предложений по реформе должна состоять не в том, чтобы обеспечить экономию средств, а в том, чтобы добиться согласованности юриспруденции договорных органов. Было бы интересно посмотреть, какова будет дальнейшая судьба предложения о создании межкомитетской рабочей группы по рассмотрению сообщений. Можно понять стремление государств сократить то, что они считают дублированием деятельности среди договорных органов, и, соответственно, рационализировать использование ресурсов, выделяемых для них. Система находится в состоянии кризиса, и долг каждого органа изучить свою практику, а также практику других органов в поиске путей возможного взаимодействия. Но факт остается фактом – средства, выделяемые договорным органам, являются недостаточными и не позволяют им выполнять свои мандаты с желаемой ими эффективностью. В этом отношении доклад о совещании в Сьоне является очень поучительным. Из него можно видеть, что средства, идущие секретариату договорных органов, составляют всего лишь 10% от общего бюджета Управления Верховного комиссара по правам человека. Председатель Комитета против попыток г-н Гроссман в связи с этим предложил провести сравнительную оценку средств, выделяемых Совету по правам человека, и средств, выделяемых договорным органам. Действительно, было бы интересно получить такие цифры. Было бы также полезно узнать, если с момента своего создания в 1993 году Управление Верховного комиссара выделял постоянную долю своего бюджета секретариату договорных органов, или с годами эта доля уменьшилась. Похоже, что до создания Управления Верховного комиссара договорным органам выделялось больше средств, чем сегодня; речь идет не о том, чтобы винить Управление Верховного комиссара за текущие трудности, а о том, что кадровые и материальные ресурсы, необходимые для выполнения договорными органами своих функций, должны предоставляться через его посредство, и возникает вопрос, в какой мере обслуживание договорных органов страдает от конкуренции с другими видами деятельности Управления Верховного комиссара, считающихся приоритетными. Г-н Телин отдает должное усилиям Управления Верховного комиссара по рационализации функционирования системы, но настаивает на необходимости не упускать из виду вопрос о выделении средств, требуемых для надлежащего функционирования договорных органов. К сожалению, этот вопрос, как видно, совсем не был затронут в ходе последнего совещания председателей.

14. **Г-жа Шане** говорит, что из различных проектов по реформированию системы договорных органов, которые сменяли друг друга на протяжении 20 последних лет, можно сделать вывод о том, что бюрократические и идеологические подходы обречены на провал, как это видно из проекта по созданию единого органа, и поэтому необходимо отдать предпочтение прагматическим подходам, основанным на опыте и практике комитетов. Решение об отмене межкомитетских совещаний является отличной инициативой; эти совещания давали очень мало результатов, а выделявшиеся на них средства могли бы быть использованы на более полезные цели. Каждый договорной орган имеет свою собственную структуру, механизм функционирования и мандат, непосредственно связанные с документом, на основании которого он был создан. Таким образом, достижение согласованности возможно лишь в определенных областях, но и здесь есть свои ограничения. Комитет по правам человека многое сделал для

улучшения своих методов работы, особенно в отношении процедуры рассмотрения докладов.

15. **Г-н Салама** отмечает, что некоторые государства считают, что комитетам не следует принимать замечания общего порядка. Однако многие комментарии государств-участников, которые Комитет получил в связи с проектом замечания общего порядка по статье 19, свидетельствуют о живом интересе, который целый ряд из них проявляет к этому аспекту работы Комитета. Кроме того, замечания общего порядка Комитета широко цитируются в научных и юридических документах, что является свидетельством признания их значимости. В этой области Комитет по правам человека также стал первопроходцем, за которым затем последовали другие договорные органы. Возможно стоит задуматься над тем, как согласовать форму замечаний общего порядка.

16. **Г-жа Шане** считает заблуждением идею о том, что единая рабочая группа могла бы заниматься рассмотрением сообщений, направляемых в различные договорные органы, имеющие процедуру подачи жалоб. Однако она не возражает против попыток унифицировать некоторые процедуры, которые, как представляется, являются более эффективными. Задержки, накопившиеся в связи с рассмотрением сообщений, несомненно, являются проблемой, однако усилия по улучшению ситуации не должны сводиться лишь к этому аспекту. Очень многое еще предстоит сделать для развития взаимодействия с национальными и международными судебными органами и для того, чтобы обеспечить более широкое распространение решений Комитета; очень жаль, что реформа, планируемая Верховным комиссаром, совсем не принимает во внимание этот аспект.

17. **Г-н Лаллах** говорит, что критика в адрес Комитета зачастую является необоснованной и представляет результат неосведомленности в его деятельности. Например, раздаются упреки в отношении членов Комитета в том, что они часто друг за другом берут слово, чтобы повторить те же самые вопросы. Может сложиться впечатление, что один и тот же вопрос задается несколько раз, но на самом деле тот или иной вопрос каждый раз затрагивается с различных точек зрения, что объясняется очень тесной взаимосвязью между некоторыми статьями. Кроме того, Комитет, стремясь избежать ненужных повторений, выработал практику, состоящую в распределении вопросов среди своих членов во время каждого рассмотрения доклада государства-участника в зависимости от статей Пакта, которых они касаются. Комитет значительно улучшил условия проведения диалога с государствами-участниками по сравнению с первыми годами своего существования, когда время для выступления не всегда справедливо распределялось между Комитетом и делегациями.

18. Комитет также упрекают в том, что он занимается деятельностью, которая выходит за рамки его мандата, как, например, подготовка замечаний общего порядка. Г-н Лаллах напоминает, что Пакт четко предусматривает возможность направления Комитетом в адрес государств-участников любых замечаний общего порядка, которые он сочтет целесообразными, и предлагает тем, кто сомневается в легитимности такой деятельности, обратиться к кратким отчетам интенсивных обсуждений, результатом которых стало решение Комитета готовить замечания общего порядка. Была упомянута возможность составления общего календаря по представлению докладов во все договорные органы вместе взятые. Г-н Лаллах сомневается, окажет ли это реальное воздействие на государства, не выполняющие своих обязательств в этой области. Можно было бы добиться большей эффективности, если бы договорные органы, которые этого еще не сделали, взяли бы на вооружение процедуру, схожую с процедурой Комитета по правам человека и позволяющую рассматривать положение в стране

в отсутствие доклада или делегации. Именно государства с помощью ратифицированных ими договоров создали договорные органы и систему в ее нынешнем размере. Текущие трудности вызваны отнюдь не методами работы договорных органов, а нехваткой средств и несоблюдением рядом государств своих обязательств перед органами, созданными на основании договоров, которые они ратифицировали. В соответствии со статьей 36 Пакта Генеральный секретарь должен предоставить Комитету необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления им своих функций. Г-н Лаллах призывает Управление Верховного комиссара активизировать свои демарши перед Генеральной Ассамблеей в целях получения средств, необходимых для осуществления этого положения.

19. **Г-н Амор** говорит, что поведение государств не соответствует тем устремлениям, которые побудили их к ратификации международных договоров по правам человека. С годами условия работы договорных органов не переставали ухудшаться в связи с сокращением материальных средств и персонала, тогда как они все больше и больше становятся объектом поверхностной критики. Такая ситуация вызвала трудности, которые первоначально пытались решить путем создания единого органа, проигнорировав элементарный юридический принцип, заключающийся в том, что каждый орган связан с договором, которым он управляется. Однако это не означает, что для унификации нет места, но, как видно, она вряд ли может распространяться на какие-либо области помимо методов работы. Дискуссии слишком теоретического характера, состоявшиеся по этому вопросу в рамках межкомитетских совещаний, фактически не позволили продвинуться вперед в решении этого вопроса. Пришло время принять прагматический подход. Простой мерой, но имеющей значительное психологическое и политическое значение, могло бы стать проведение совещаний председателей договорных органов за пределами Женевы один раз в два года. Это позволило бы развивать связи с регионами, одновременно формируя чувство солидарности среди участников, которые совершают поездку вместе для отстаивания общего дела. Одним из средств повышения осведомленности о деятельности договорных органов и укрепления их взаимодействия с другими заинтересованными сторонами международной системы прав человека могло бы быть обеспечение проведения их сессий во Дворце Наций. Создание тематических рабочих групп, объединяющих представителей всех договорных органов, могло бы с успехом заменить межкомитетские совещания и оказаться очень полезным при условии выбора тем, способствующих формированию общих позиций. Могут быть созданы рабочие группы для решения наиболее важных вопросов, например, представление докладов государствами-участниками, последующая деятельность и, возможно, процедуры рассмотрения сообщений, с целью формулировки предложений, приемлемых для различных договорных органов, которые затем могут быть представлены на совещании председателей договорных органов. Здесь не существует большого риска, и в случае успеха этого эксперимента можно будет шаг за шагом обеспечить сближение практики комитетов.

20. **Г-н О'Флаэрти** считает, что Комитет по правам человека имеет в своем активе целый ряд достижений по улучшению своих методов работы. Однако некоторые текущие трудности требуют принятия мер, которые не зависят от Комитета. В связи с этим были сделаны очень интересные предложения во время совещаний в Сьоне и Сеуле, а также в ходе последнего межкомитетского совещания. Г-н О'Флаэрти выступит с отчетом об этом совещании позже на текущем заседании; сессия 2011 года была особенно содержательной и конструктивной, и жаль отказываться от межкомитетских совещаний как раз в тот момент, когда они начинают приносить свои плоды. Идея замены межкомитетских

совещаний тематическими рабочими группами сама по себе не так уж плоха, однако выбирать для проведения экспериментов такой деликатный вопрос как согласование юриспруденции договорных органов является очень неправильным делом.

21. Следует также помнить о том, что другие заинтересованные стороны должны принять решительные меры, чтобы еще больше укрепить свою приверженность системе договорных органов, и тем самым способствовать ее улучшению. Например, вместо того чтобы критиковать договорные органы и указывать им, что они должны делать, государствам-участникам следовало бы действовать самим, например, с большей серьезностью подходя к процедуре выбора членов. В целом Организация Объединенных Наций, Генеральный секретарь и Управление Верховного комиссара должны все вместе провести реформы, которые помогли бы укрепить систему договорных органов. Похоже, что создание единого портала по правам человека и другого единого портала по механизмам, позволяющим получить возмещение, является задачей, о которой легко сказать, но которую трудно конкретизировать. Другим аспектом, который важно учитывать, является контекст в котором делаются предложения по реформе системы, особенно универсальный периодический обзор, и договорные органы, несомненно, еще пока полностью не оценили, сколько энергии, целеустремленности, интереса и внимания эта процедура Совета по правам человека отбирает у системы договорных органов. Здесь возникает угроза не столько для ресурсов Управления Верховного комиссара, сколько для способности неправительственных организаций сосредотачивать свои усилия на том или ином аспекте прав человека, для воли государств брать на себя обязательства и для возможности того, что средства массовой информации заинтересуются работой договорных органов. Если эти вопросы не получат быстрого рассмотрения, то договорные органы рискуют отойти на второй план и понести серьезный урон.

22. **Г-н Салама** (Директор Отдела договоров по правам человека) говорит, что из плодотворного обмена мнениями с Комитетом ясно, что Управление Верховного комиссара должно изучить и уточнить все плюсы и минусы полученных предложений (в частности, о подготовке общего календаря представления докладов и о создании межкомитетской рабочей группы, которая бы занималась рассмотрением сообщений, получаемых всеми договорными органами, имеющими процедуру подачи жалоб). В целом рассмотрение этих вопросов действительно требует прагматичного подхода.

23. Что касается универсального периодического обзора, то риск для договорных органов заключается не только в том, что эта процедура Совета по правам человека может отодвинуть их на задний план; серьезная трудность может также возникнуть в случае расхождения юриспруденции различных договорных органов по одному и тому же вопросу и ее последующего сравнения с выводами универсального периодического обзора по этому же вопросу. На данном этапе преждевременно рассматривать такой вариант, однако членам Комитета следует помнить и учитывать, что подобная перспектива еще больше подчеркивает необходимость укрепления системы договорных органов. Ничто не может заменить систему договорных органов, и она не может исчезнуть. Она просто может быть ослаблена, и действительно, в течение ряда лет наблюдается ее постепенный упадок – своего рода асфиксия, намеренная или нет, договорных органов по правам человека.

24. Что касается идеи создания межкомитетской группы по рассмотрению сообщений, то Комитет по правам человека является наиболее опытным из всех договорных органов в деле рассмотрения сообщений и имеющим самую широ-

кую юриспруденцию, и поэтому логично, что он должен быть представлен в такой группе соразмерно количеству получаемых им сообщений. В целом было бы справедливым применять такой метод пропорциональности ко всем договорным органам. Создание такой группы могло бы также способствовать согласованию юриспруденции, поскольку одни и те же принципы закреплены во многих договорах, и важно следить за тем, чтобы договорные органы не толковали те же самые принципы по-разному только потому, что они обличены в иную форму. Управление Верховного комиссара предлагает Комитету задуматься над вопросом о том, имеется ли у него интерес к совместной работе с другими договорными органами по этому конкретному аспекту его мандата – сообщениям, и оно остается открытым для любых предложений, которые Комитет мог бы ему сделать по этому вопросу. Г-н Салама убежден, что система договорных органов продолжит свое существование и получит дальнейшее развитие. Учитывая все это, следует остерегаться того, чтобы рассматривать международные договорные органы как полностью суверенные. Г-н Салама также отмечает, что, как видно, члены Комитета соглашались с тем, что создание общего пространства для всех договорных органов, несомненно, принесет пользу.

25. Если межкомитетским совещаниям суждено исчезнуть в их нынешней форме, совместная работа продолжится на тематической основе, и эта новая формула должна позволить заранее определять темы, которые будут затронуты во время совещаний председателей. В этих рамках предусматривается представление всем договорным органам перед совещанием их председателей проекта аннотированной повестки дня с изложением всех аспектов, в отношении которых председатели могли бы принять совместные меры или решения. Таким образом, каждый из председателей сможет изучить проект вместе с членами вверенного ему договорного органа до совещания председателей. Сохраняется возможность для того или иного договорного органа не исполнять решений, принятых по вопросам, представляющим общий интерес. Управление Верховного комиссара надеется, что подобный подход позволит обеспечить должную эффективность и работоспособность системы договорных органов.

26. Что касается вопроса о проведении совещаний председателей за пределами Женевы, не исключается, что по завершении пилотного этапа все совещания председателей смогут проводиться за пределами Женевы.

27. Вопрос о средствах, выделяемых договорным органам, фактически не обсуждался на совещании в Сьоне, которое не являлось надлежащим форумом для этого, даже если государства-участники и выразили сожаление о том, что этот вопрос не рассматривался. Управление Верховного комиссара имеет намерение посвятить этому вопросу специальное совещание, которое состоится в Женеве осенью 2011 года. Г-н Салама принял к сведению вопросы г-на Телина о бюджетных средствах, и Управление Верховного комиссара, несомненно, даст на них ответы. На своей шестьдесят пятой сессии Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на шестьдесят шестой сессии конкретные и надлежащие предложения в отношении договорных органов с целью повышения их эффективности и определения путей совершенствования их методов работы, а также в отношении средств, которые им требуются для лучшего освоения объема стоящей перед ними работы, учитывая при этом бюджетные ограничения и рабочую нагрузку, свойственную каждому договорному органу. Положения этой резолюции могут толковаться следующим образом: проблема заключается не в нехватке средств, а в отсутствии эффективности, и ее решение связано с реструктуризацией или рационализацией методов работы договорных органов. Упоминание о "различной нагрузке на каждый договорный орган", похоже, указывает на то, что Генеральная Ассамблея рассматривает глобальное

выделение средств как достаточное и что некоторым договорным органам требуется больше средств, чем другим, что согласуется со сделанным на совещании в Сьоне предложением о выделении общей суммы Управлению Верховного комиссара, которое потом определит распределение ее среди договорных органов в зависимости от их потребностей, а не будет готовить заключение для каждого органа по последствиям для бюджета по программам. Предоставляемый таким образом Генеральной Ассамблеей мандат Генеральному секретарю не является полностью беспроблемным. Итак, на договорные органы и на Управление Верховного комиссара возлагается задача продемонстрировать, что система договорных органов не является заложником своей собственной концепции. В любом случае государства-участники не могут что-либо решать вместо договорных органов, поскольку последние являются независимыми, а Управление Верховного комиссара также не может принимать за них решение, и, таким образом, договорные органы являются единственными структурами системы Организации Объединенных Наций, уполномоченными давать свое собственное толкование и принимать решения в отношении порядка осуществления их мандата и порядка выполнения государствами-участниками своих обязанностей. Единственное, чего не хватает, так это средств. Действительно, нынешняя мировая экономическая ситуация не является благоприятной, однако, как сказал Верховный комиссар по правам человека на совещании в Сьоне, нельзя допустить, чтобы контроль за соблюдением государствами договоров по правам человека был принесен в жертву по причине нехватки средств. Что касается процедуры в соответствии со статьей 40 Пакта, далеко не всегда соблюдаются сроки представления докладов. В ходе различных консультаций, проводившихся Управлением Верховного комиссара, было предложено во избежание полной потери преимущества конструктивного диалога с государствами-участниками, чтобы органы, подобные Комитету по правам человека, могли просить государства-участники, которые подают свои доклады очень регулярно, представлять их только один раз из трех перед Комитетом, который в этом интервале будет рассматривать вопрос об осуществлении Пакта этим государством. Это предложение должно быть тщательно изучено, и в случае его принятия необходимо будет обеспечить соблюдение принципа равного обращения в отношении всех государств-участников. Так или иначе, Управление Верховного комиссара изучает меры, которые позволили бы расширить спектр подходов к представлению докладов, а также возможность тестирования инициатив, которые затем будут оцениваться вместе с заинтересованными сторонами. Вопрос о внутреннем распределении средств, как в рамках Управления Верховного комиссара или среди различных механизмов по правам человека, является очень деликатным, и в любом случае необходимо следить за тем, чтобы одни механизмы не противопоставлялись другим.

28. Новая процедура, принятая Комитетом и заключающаяся в подготовке перечней вопросов до представления докладов, является инициативой, которая, если она окажется эффективной, может быть, несомненно, принята другими договорными органами. Эта процедура должна позволить возродить первоначальную функцию представления докладов, превратив эту процедуру в национальный консультативный процесс, проводимый в духе открытости, в ходе которого государство периодически дает критический анализ своих собственных действий.

29. Управление Верховного комиссара приняло к сведению все замечания, сформулированные членами Комитета, и продолжит рассматривать предложения по мере их появления. Оно надеется, что доклад по этим вопросам, который Верховный комиссар представит Генеральной Ассамблее в 2012 году, будет

одобрен без необходимости дальнейшего обсуждения. Тем временем г-н Салама постарается встретиться в Нью-Йорке с представителями государств-участников, которые проявили наибольшую сдержанность в отношении системы договорных органов, чтобы убедить их в ее полезности. Он предлагает всем членам Комитета сделать то же самое, используя для этого все свои связи на национальном и международном уровнях. В ближайшие месяцы Управление Верховного комиссара вместе с договорными органами рассмотрит способы преобразования списка новых предложений в свод идей экспериментального и прагматичного толка, который мог бы затем быть представлен Генеральной Ассамблее для утверждения с конечной перспективой принятия резолюции, в которой будут изложены меры обязательного характера для всех заинтересованных сторон.

30. **Сэр Найджел Родли** говорит, что ему неизвестны причины, по которым председатели решили отказаться от межкомитетских совещаний, которые были, по его мнению, средством содействия согласованности и облегчения совместной деятельности договорных органов. Однако он помнит причины, по которым было решено проводить подобные совещания: председатели договорных органов не всегда могли сами достаточно эффективно содействовать развитию видов межкомитетской деятельности, которые необходимо было поощрять, тогда как большее число участников, чем на совещаниях председателей, позволяло вести более эффективный и ясный диалог. Сэр Найджел Родли отмечает, что несколько межкомитетских совещаний дали положительные результаты, в частности председателям было рекомендовано проводить по крайней мере одно из двух заседаний по теме, представляющей общий интерес для всех договорных органов, а также предполагалось создать общую процедуру по последующей деятельности. По мнению сэра Найджела Родли, это была интересная идея, и он хотел бы знать, отказались ли от нее.

31. Важно, чтобы договорные органы продолжали информировать государства-участники о своих усилиях по достижению согласованности и по проведению межкомитетской деятельности. Несомненно, что договорные органы не могут посвящать все свое время инновациям, однако важно, чтобы каждый из них не только довольствовался улучшением своего собственного функционирования, не принимая во внимание тот факт, что он является частью системы. В этом отношении идея создания межкомитетской группы для рассмотрения сообщений, направляемых во все договорные органы, вероятно, нежизнеспособна, однако при необходимости можно было бы предусмотреть пути согласования деятельности предсессионных групп при том понимании, что пленарные заседания договорных органов сохраняют свою суверенность. Возможно, все-таки стоит попробовать. С другой стороны, несомненно то, что в связи с обеспокоенностью государств-участников в отношении выделения бюджетных средств договорные органы должны продемонстрировать свою волю к принятию конкретных действий.

32. **Г-н Салама** (Директор Отдела договоров по правам человека) уточняет, что председатели не приняли официального решения по отказу от межкомитетских совещаний, поскольку они могут лишь давать рекомендации, поэтому они сформулировали рекомендацию на этот счет в адрес договорных органов и пожелали впредь принимать решения по вопросам, представляющим общий интерес, при условии, что эти вопросы будут предварительно обсуждаться в рамках договорных органов, и при том понимании, что тот или иной договорный орган может постановить, что он не будет выполнять подобные решения.

33. В дополнение к замечаниям сэра Найджела Родли г-н Салама отмечает, что предложение о проведении межкомитетских совещаний также явилось отражением провала идеи создания единого договорного органа. Это был своего рода способ сообщить договорным органам, что если идея единого договорного органа, как видно, оказалась неприемлемой, то по крайней мере для быстрого продвижения вперед необходимо принять меры в отношении сфер общих интересов, где методы работы могут быть оптимизированы и принятие решений упрощено. Верно, что межкомитетские совещания позволяли председателям больше учитывать мнения членов договорных органов при рассмотрении вопросов, представляющих общий интерес. Однако все сводилось лишь к рекомендациям, большинство из которых не были реализованы. На практике дело закончилось тем, что они стали дублировать работу совещаний председателей. Как бы то ни было, вопроса об отказе от принципа межкомитетских совещаний не стоит, просто речь идет о прекращении их существования в нынешней форме. Возможность и необходимость рассмотрения тем, представляющих общий интерес, по-прежнему сохраняются, но в рамках той структуры, форму которой еще предстоит определить. Эта структура должна быть основана на прагматичном подходе, и Управление Верховного комиссара надеется, что она поможет улучшить ситуацию.

34. **Г-жа Шане** говорит, что, когда она была Председателем Комитета, у нее не раз складывалось впечатление, что межкомитетские совещания, за которыми следовали совещания председателей, не были очень полезными и что, отменив их, можно было бы обеспечить экономию бюджета. Тем не менее межкомитетские совещания, конечно же, можно было бы продолжить для обсуждения некоторых вопросов, представляющих общий интерес, поскольку они порой способствовали достижению прогресса, например по вопросу об оговорках государств-участников. Г-жа Шане хотела бы получить разъяснения по предложению о создании межкомитетской группы по рассмотрению сообщений. Когда г-жа Арбур, будучи Верховным комиссаром по правам человека, предложила создать единый договорный орган, г-н де Гутт, бывший тогда Председателем Комитета по ликвидации расовой дискриминации, выступил со своего рода контрпредложением о создании единого органа для рассмотрения сообщений. Затем Комитет по правам человека провел совещание с государствами-участниками, на котором это предложение подверглось резкой критике со стороны государств-участников, в особенности представителем Российской Федерации, который был юристом и в свете различных факультативных протоколов к соответствующим договорам наглядно показал, что с точки зрения права это предложение неосуществимо. Поэтому имеется серьезное юридическое препятствие к созданию межкомитетской группы по рассмотрению сообщений. Если бы предложение на деле заключалось в создании межкомитетской рабочей группы, ответственной за унификацию процедур, иными словами – за вопросы, относящиеся к правилам процедуры договорных органов, а не к договорам, на основе которых они управляются, то тогда бы г-жа Шане не возражала против его обсуждения Комитетом.

35. **Г-н Салама** (Директор Отдела договоров по правам человека) уточняет, что, хотя это предложение и состоит в том, чтобы создать межкомитетскую рабочую группу, эта структура будет иметь мандат не на унификацию процедур рассмотрения сообщений, а пойдет дальше этого, поскольку она будет рассматривать сообщения, направляемые во все договорные органы, которые она затем передаст каждому из них для принятия решений по сообщениям, которые их касаются. В любом случае, если Комитету не нравится такая идея, от нее просто можно будет отказаться.

36. **Г-жа Моток** отмечает, что Комитет также предполагает проводить свои сессии за пределами Женевы. В настоящее время он стремится к сближению с гражданским обществом, но многое еще предстоит сделать, и другие договорные органы достигли большего прогресса в этой области, чем Комитет. Г-жа Моток хотела бы узнать точку зрения Управления Верховного комиссара о возможности проведения сессий Комитета за пределами Нью-Йорка и Женевы.

37. Что касается вопроса о межкомитетской рабочей группе по рассмотрению сообщений, то г-жа Моток не совсем понимает смысл полезности такой структуры, поскольку процедуры рассмотрения сообщений в том или ином договорном органе достаточно различные. Г-жа Моток хотела бы узнать о позиции Управления Верховного комиссара по этому вопросу.

38. В целях экономии средств было бы возможным рассматривать некоторые очень конкретные вопросы не в рамках официальных совещаний, а дистанционно, поручив определенным членам Комитета осуществлять обмен мнениями, например через электронную почту. Также было бы полезным, если бы члены договорных органов, которые заседают в одни и те же даты, могли бы проводить совместные неофициальные совещания. Сэкономленные подобным образом средства могли бы пойти на финансирование услуг, которые необходимы Комитету, например в сфере коммуникаций.

39. **Г-н Фатхалла** говорит, что, по его мнению, с юридической точки зрения существование совместной рабочей группы для рассмотрения сообщений несовместимо с Факультативным протоколом. Действительно, в пункте 3 статьи 5 предусматривается, что при рассмотрении сообщений Комитет проводит закрытые заседания. Если на них будут присутствовать члены других комитетов, то они не будут рассматриваться как закрытые.

40. **Г-н Нойман** говорит, что, если 80% сообщений, подлежащих рассмотрению, касаются Комитета по правам человека, то 80% членов совместной рабочей группы должны быть членами этого Комитета. Если каждый из семи других комитетов будет представлен одним членом, то Комитет по правам человека должен будет быть представлен 28 членами, а в его составе их всего 18. Поэтому г-н Нойман считает, что подобная рабочая группа приведет к возникновению проблем не только в плане различия в компетенциях, но и с точки зрения ее количественного состава.

41. **Г-н Салама** (Директор Отдела договоров по правам человека) говорит, что Комитет должен сначала определить, будет ли такая рабочая группа полезной и обеспечит ли большую согласованность юриспруденции, а также общее авторитетное толкование всех договоров. В случае положительного ответа технические и юридические аспекты будут рассмотрены более подробно. С юридической точки зрения обсуждения в рамках совместной рабочей группы будут представлять собой своего рода предсессионные заседания, можно даже сказать неофициальные заседания, поскольку официальное принятие решений по каждому сообщению будет проходить на закрытых заседаниях соответствующих комитетов. Если эта идея не получит одобрения Комитета, то могут быть изучены другие предложения.

42. Возможность проведения Комитетом заседаний за пределами Женевы или Нью-Йорка находится в списке новых предложений и не повлияет на издержки, связанные с затратами на поездки членов Комитета. Единственная трудность, которая может возникнуть, заключается в поездках сотрудников секретариата, которые должны быть откомандированы своим подразделением в распоряжение Комитета. Однако это является довольно незначительной проблемой по сравне-

нию с тем, какие дополнительные преимущества можно получить, проводя заседания в других местах, особенно с точки зрения повышения заметности системы. Действительно, как это подчеркивали члены Комитета, местным НПО реально требуется физический доступ к Комитету, и появляется все больше и больше региональных и межрегиональных механизмов в Африке, Азии и арабском мире, которые могли бы в значительной мере воспользоваться преимуществами взаимодействия с Комитетом.

43. Как подчеркнула г-жа Нави Пиллэй на открытии диалога в Совете по правам человека 3 марта 2011 года, усилия по рационализации не могут заменить необходимость нахождения дополнительных средств. Поэтому государства должны выполнять свои обязательства. С этой точки зрения, если собрать во едино все голоса, включая голос Генерального секретаря, представленного Верховным комиссаром по правам человека, и голоса всех договорных органов в поддержку последовательного и прагматичного списка предложений, государства должны будут принять необходимые финансовые решения.

44. **Председатель** благодарит г-на Салама за информирование Комитета о ходе процесса укрепления системы договорных органов. Последние серии консультаций по этому вопросу, состоявшиеся в Сеуле в апреле 2011 года, в Сьоне в мае 2011 года и в Претории в июне 2011 года, были очень откровенными, и в них приняли участие государства-участники, НПО и национальные учреждения по правам человека. Будут проведены дальнейшие консультации с представителями научных кругов. Много времени было посвящено обсуждению и уточнению различных вопросов, включая сам принцип обеспечения согласованности, которому был дан целый ряд толкований. Сами государства-участники не имеют общего взгляда в отношении обеспечения согласованности. Хотя Комитет и не нашел подлинного языка взаимопонимания с государствами-участниками, все же диалог помог развеять многочисленные опасения, связанные с процессом укрепления договорных органов.

*Заседание прерывается в 17 ч. 35 м. и возобновляется в 17 ч. 45 м.*

*Двенадцатое межкомитетское совещание договорных органов по правам человека*

45. **Г-н О'Флаэрти** говорит, что программа работы двенадцатого межкомитетского совещания, состоявшегося в Женеве 27–29 июня 2011 года, была насыщенной и хорошо структурированной. Совещание проходило в очень позитивной и конструктивной атмосфере. Оно было в основном посвящено процедуре представления докладов. Вопрос о процедурах контроля за последующей деятельностью был затронут очень быстро, поскольку он был предметом тематического межкомитетского совещания, и было признано достаточным направить доклады по этому вопросу председателям комитетов для рассмотрения.

Ряд идей, неофициально выраженных во время совещаний в Сеуле, Сьоне и Претории, были рассмотрены вновь, и некоторые из них были приняты во внимание.

46. Предстоящая отмена межкомитетских совещаний не была включена в повестку дня, поэтому у участников не было возможности отреагировать на то, что председатели договорных органов приняли это решение, не спросив их мнения.

Практика Комитета по правам человека была отмечена как лучшая практика во многих отношениях. Так, постоянная практика секретариата Комитета, состоящая в систематическом направлении в постоянные представительства го-

сударств-участников перед рассмотрением их докладов ноты с объяснением хода процедуры рассмотрения, была представлена в качестве примера для других комитетов. Им было также рекомендовано принять модель специальных групп по рассмотрению докладов государств-участников; принять постоянную систему для докладчиков по странам или для специальных групп; информировать других членов комитетов до проведения диалога с государствами-участниками о ключевых моментах, которые предстоит затронуть, как это уже делает Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; сформулировать в заключительных замечаниях более конкретные и целенаправленные рекомендации; и чаще ссылаться на рекомендации других договорных органов.

47. Г-н О'Флаэрти выступил по вопросу об угрозах и запугиваниях, которым подчас подвергаются по возвращению в свои страны члены НПО, сообщившие информацию в договорные органы, в связи с тем, что Комитету по правам человека уже пришлось заниматься такой проблемой в 2010 году, когда речь шла о конкретном государстве-участнике. Он объяснил, каким образом Комитет поступает в таких случаях. Последовавшее обсуждение завершилось принятием достаточно строгой рекомендации.

Еще одна рекомендация была сделана в отношении новых технологий, в частности об использовании системы "Скайп" для разговоров с НПО и о прямой трансляции через Интернет обсуждений в Комитете. Следует уточнить, что эта инициатива исходила от НПО, которые являются пионерами в этой области, особенно от организации "Центр по гражданским и политическим правам" ("Центр ЦГПП").

48. Предложение, выдвинутое некоторыми государствами в Сьоне, о том, чтобы договорные органы не уделяли бы более одного заседания, т. е. примерно три часа, рассмотрению доклада каждого государства-участника, как это практикуется в рамках универсального периодического обзора, было единогласно отклонено участниками.

Было подчеркнуто, что уже почти 50 государств представили общий базовый документ, подготовленный в соответствии с пересмотренными руководящими принципами, тогда как в 2010 году это сделали всего лишь 10 или 15 государств.

Договорным органам было рекомендовано время от времени проводить совещания на региональном уровне. В этой связи Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рассматриваются как структуры, наиболее осведомленные в данном вопросе, чтобы ориентировать другие договорные органы, поскольку они уже располагают бюджетом для проведения по крайней мере одной сессии в год за пределами Женевы. И, наконец, значительно продвинулась работа по проекту разработки показателей, и вскоре должно выйти руководство по использованию этих средств.

49. **Председатель** полагает, что речь идет не об упразднении межкомитетских совещаний как таковых, а скорее об их преобразовании в конкретные тематические рабочие группы. Она не выступила против этого решения на совещании председателей договорных органов по правам человека, поскольку она не участвовала в межкомитетских совещаниях, и, так как она первый раз принимала участие в совещании председателей, она еще не полностью ознакомилась с методами работы.

50. **Г-н Ивасава** говорит, что он присутствовал на межкомитетских совещаниях и что проводившиеся там обсуждения не были структурированы. Возмож-

ность перехода к тематическим рабочим группам уже изучалась и о ней сообщалось каждому договорному органу.

51. **Сэр Найджел Родли** говорит, что основным мотивом для организации межкомитетских совещаний был тот факт, что состав участников совещаний председателей необязательно представляет собой центр тяжести комитетов. По этой причине очень трудно признать решение об упразднении межкомитетских совещаний, принятое председателями без консультации с комитетами, особенно учитывая то, что нет никаких подтверждений о выделении бюджета под тематические рабочие группы, которые должны их заменить. Сэр Найджел Родли мог бы понять, если бы было принято решение о проведении одного совещания в год, вместо двух, но он не может принять их полной отмены. Он предлагает, чтобы Комитет обратился к председателям с просьбой пересмотреть это решение на их следующем совещании.

52. **Г-жа Моток**, напротив, придерживается того мнения, что председатели договорных органов реально являются центром тяжести своих комитетов. Как подчеркнули другие члены Комитета, в большинстве своем межкомитетские совещания практически не давали результатов.

*Заседание закрывается в 18 ч. 05 м.*