

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

UN LIBRARY



1968



Международный год  
прав человека

Distr.  
LIMITED

A/CONF.32/L.3  
9 February 1968

RUSSIAN  
Original: English

**МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Dual Distribution

МЕЖДУНАРОДНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ВОПРОСАМИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА,  
И МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭТИХ ПРАВ

Исследование, подготовленное г-ном Т.О. Элиас

Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2081 (XX) от 20 декабря 1965 года возложила на Подготовительный комитет Конференции ответственность за организацию и руководство подготовкой необходимых исследований по составлению оценок и другой документации для Конференции. В соответствии с ее решениями Генеральный Секретарь представил участникам Конференции различные доклады, исследования и другую документацию, содержащиеся в серии документов A/CONF.32.

Что касается исследований по составлению оценок, то Подготовительный комитет выразил мнение по поводу того, что в случае необходимости Генеральный Секретарь в помощь себе может подыскать квалифицированных сотрудников, компетентных в различных областях социальных и юридических систем. Поэтому Генеральный Секретарь предложил небольшому числу известных специалистов из различных районов представить исследования по отдельным вопросам. Эти специалисты свободны выразить свои собственные мнения и, в частности, делать независимую оценку работы Организации Объединенных Наций в области прав человека.

Настоящий документ содержит исследование, подготовленное г-ном Т.О. Элиас, являющимся Федеральным генеральным прокурором и комиссаром юстиции, Нигерия. В этом исследовании изложено мнение самого автора.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение . . . . .	1 - 3	3
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ . . . . .	4 - 21	5
А. Обзор действующих положений и органов . . . . .	4 - 12	5
В. Более конкретные недостатки . . . . .	13 - 15	9
С. Международная организация труда и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры . . . . .	16 - 17	10
D. Необходимость координации деятельности . . . . .	18	11
Е. Роль неправительственных и региональных организаций . . . . .	19 - 21	11
ЧАСТЬ ВТОРАЯ . . . . .	22 - 35	15
F. Меры по проведению в жизнь прав человека . . . . .	22 - 26	15
G. Необходимость перехода от законодательных к практическим мерам . . . . .	27 - 30	19
H. Пересмотр Устава Организации Объединенных Наций и некоторых других актов . . . . .	31 - 32	22
I. Итоги и выводы . . . . .	33 - 35	23

### Введение

1. Данное исследование, которое должно быть представлено Международной конференции по правам человека в 1968 году, посвящено, в основном, настоящим и будущим международным учреждениям и органам по проведению в жизнь прав человека. Рассматриваемые проблемы касаются главным образом, но не исключительно, деятельности и методов работы, которые либо уже разработаны, либо могли бы проводиться в жизнь в рамках или по инициативе Организации Объединенных Наций. Основной упор в исследовании сделан на подведение итогов и оценку.

2. Участники Конференции получают исчерпывающую документацию, включая официальный текст соответствующих международных актов и заявлений. Поэтому в настоящем исследовании нет необходимости воспроизводить положения вышеупомянутых актов или же приводить фактические данные и сведения описательного характера, которые можно почерпнуть из других источников, предоставленных в распоряжение участников. Автор предполагает, что, читая его работу, участники будут справляться по этим материалам.

3. Исследование состоит из двух частей.

а) Часть первая содержит краткий критический обзор институтов и мероприятий, созданных или проводимых сначала на основе самого Устава Организации Объединенных Наций, а затем в силу обоих пактов о правах человека, т.е. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в силу факультативного Протокола к последнему и в силу Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Далее вкратце излагается роль международных неправительственных организаций, после чего дается краткий отчет о деятельности региональных организаций, примерами которых являются Европейская комиссия и ее Суд по правам человека. Этой последней организации и ее аппарату защиты прав человека отводится сравнительно важное место в силу того значения, которое они имеют для следующего раздела исследования.

б) В части II описаны различные механизмы и методы проведения в жизнь прав человека, которые обсуждались Организацией Объединенных Наций за последние двадцать лет ее работы в данной области, а именно: мысль о создании Международного суда по правам человека, Международной комиссии примирения и добрых услуг и должности Верховного комиссара ООН по правам человека. По мнению автора, наступило время, когда Организация Объединенных Наций должна

перейти от своей двадцатилетней работы по установлению законодательных норм к смело задуманным мероприятиям по созданию динамичного аппарата защиты тех прав и основных свобод, которые были с такой тщательностью определены в действующих актах ООН. В конце этой части высказывается предложение создать высокоавторитетный комитет экспертов ООН, поручив ему рекомендовать Генеральной Ассамблее учредить новую комиссию ООН по правам человека (отличную как по своим функциям, так и по своему составу от существующей) и международный суд ООН по правам человека, а также региональные комиссии и суды по правам человека в Африке, Латинской Америке, Юго-восточной Азии и районе Тихого Океана, на Среднем Востоке и в Северной Африке. Высказывается также мнение, что этот комитет следует просить наметить изменения, которые в результате принятия вышеуказанной программы нужно было бы внести в Устав Организации Объединенных Наций, и определить характер отношений, которые следовало бы установить между комиссиями и судами ООН по правам человека и соответствующими им региональными учреждениями в общей системе Организации Объединенных Наций.

## ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

### A. Обзор действующих положений и органов

4. Пакт об учреждении Лиги Наций, разработанный в 1919 году, касался только политических отношений между государствами и защиты населения подмандатных территорий и национальных меньшинств. Защиту прав человеческой личности как таковой этот Пакт не предусматривал. Приход к власти гитлеровского нацизма в 1933 году выявил эту слабость, поскольку Германия состояла в то время членом Лиги. Хотя в Женеве против этой страны и выдвигались совершенно конкретные обвинения в нарушении взятых ею на себя договорных обязательств, Гитлер их просто отвергал, утверждая, что они не стоят и бумаги, на которой они написаны. Это привело к постановлениям, принятым Международным трибуналом в Нюрнберге в 1946 году, и к тому, что Генеральная Ассамблея единогласно утвердила 9 декабря 1948 года Конвенцию о предупреждении и наказании геноцида.

5. Именно по этим соображениям Объединенные Нации и решили создать совершенно новую всемирную организацию, одной из основных целей которой должна была явиться защита прав и основных свобод человека. Однако в Уставе Организации нет отдельной и особой главы по этому вопросу. Вместо этого, в нем содержатся многочисленные ссылки на права человека, которые разбросаны как в преамбуле, так и в статьях 1, 13, 55, 62, 68 и 76. В статье 62 Экономический и Социальный Совет, в частности, уполномочивается делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех. В статье 76 просто указывается, что одна из основных задач системы опеки состоит в том, чтобы поощрять уважение прав человека и признание взаимозависимости народов мира. Из вышесказанного следует, что вопрос о выполнении и международной защите прав и основных свобод человека, который занимает центральное место в важнейших поставленных перед Организацией задачах, решается в ее Уставе лишь косвенным образом.

6. На конференции в Сан-Франциско некоторые делегаты требовали, чтобы в Устав был включен ряд точно сформулированных положений о правах человека. Хотя так далеко заходить, может быть, и не следовало, этому вопросу желательно было бы уделить больше внимания, посвятив правам человека особую главу Устава. Более того, в этой главе следовало бы предусмотреть комиссию по правам человека, которая по Уставу занимала бы такое же положение, что и Экономический и Социальный Совет или Совет по Опеке. Учреждение такого рода

центрального органа по правам человека позволило бы создавать время от времени вспомогательные или подсобные органы, необходимые для того, чтобы рассматривать отдельные аспекты данной проблемы, и обратило бы в то же время внимание мировой общественности на связанные с этой проблемой задачи в области поддержания международного мира и безопасности.

7. На основе полномочий, данных ему в силу статьи 68 Устава, Экономический и Социальный Совет учредил Комиссию по правам человека и дал ей право создать подкомиссии по следующим вопросам:

- a) свобода информации и прессы;
- b) предотвращение дискриминации и защита меньшинств;
- c) положение женщин.

Подкомиссия по свободе информации и прессы разработала проект конвенции о свободе информации и прессы, который является одним из трех проектов рекомендаций, подготовленных и направленных Экономическому и Социальному Совету Конференцией, проведенной в Женевском отделении Организации Объединенных Наций. Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств подготовила, со своей стороны, основной проект Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации; эта Декларация была единогласно принята Генеральной Ассамблеей 20 ноября 1963 года. Подкомиссия по положению женщин была очень быстро преобразована в Комиссию и вносит в тех пор ценный вклад в деятельность Организации Объединенных Наций, направленную на защиту прав человека в целом и на улучшение положения женщины, в частности<sup>1)</sup>. Эти три органа обслуживаются Отделом по правам человека в Секретариате Организации Объединенных Наций. Основной задачей Комиссии по правам человека является изучение и разработка предложений, рекомендаций и докладов, которые она представляет Экономическому и Социальному Совету, включая, в частности, рекомендации о создании подкомиссий. Таким образом, Комиссии по правам человека и ее подсобные органы являются всего лишь органами Экономического и Социального Совета, который и несет перед Генеральной Ассамблеей непосредственную ответственность за соблюдение различных прав человека.

---

1) Экономический и Социальный Совет. Официальные отчеты. Четвертая сессия, Дополнение № 2 (E/281/Rev.1); там же: Шестая сессия, Дополнение № 5 (E/615); там же: Седьмая сессия, Резолюции (E/1065 и Corr.1); E/AC.25/SR. 1-12 и доклад Комиссии по правам человека Экономического и Социального Совета от 11 августа 1948 года (E/950).

8. Будучи вполне откровенным, можно сказать, что Комиссия по правам человека стала на неправильный путь в тот момент, когда было решено отказаться от назначения в ее состав независимых заслуженных деятелей, как это было сделано в 1947 году в отношении первоначальной девятичленной Комиссии, и когда вместо этого был принят принцип назначения лиц, представляющих свои правительства. После этого на Комиссию была возложена неподобающая ей задача, поскольку ее превратили в чисто исследовательскую группу или в редакционный комитет, т.е. в исполнительный, а не распорядительный орган.

9. На одном из ранних этапов своей деятельности Комиссия по правам человека выполнила важную задачу, разработав Всеобщую декларацию прав человека. Хотя эта Декларация только постулирует некоторые принципы поведения в области прав человека, она, тем не менее, глубоко отразилась на положении во всем мире. Она является первым вполне ясным выражением универсального понятия о моральном достоинстве человека и впервые отражает международные обязательства, коллективно принятые на себя государствами-членами. Она оказала значительное влияние на Европейскую конвенцию о правах человека, на соответствующие проекты Организации американских государств, на "Лагосский закон" и на Конференцию Международной комиссии юристов, проведенную в 1961 году в Лагосе (Нигерия), на государственные конституции Канады (которая несколько лет тому назад приняла закон о правах человека) и почти всех стран Азии и Африки, недавно добившихся независимости. Она закрепила новый подход к проблемам прав человека и его основных свобод среди более старых государств, хотя последние еще и не внесли в свои конституции и законодательство изменений, сознательно направленных на то, чтобы включить в них положения этого акта. Однако Всеобщая декларация прав человека не является ни конвенцией, ни пактом. Это обстоятельство было признано еще в мае 1946 года, когда первоначальная девятичленная комиссия сочла, что Декларация является лишь первой частью положения о правах человека, которое должно, кроме того, содержать одну или несколько конвенций и предусматривать согласованные мероприятия по их проведению в жизнь. Комиссия по правам человека сама решила завершить работу над проектом Декларации, прежде чем приступить к составлению пактов и к определению аппарата, необходимого для их проведения в жизнь. Именно поэтому Декларация прав человека и не содержит положений о ее выполнении, что вполне правильно.

10. Что касается международных пактов о правах человека и Протокола, то в них сделана конкретная попытка обеспечить их проведение в жизнь путем соответствующих мероприятий. Общим для этих трех актов является то, что они предусматривают аппарат для осуществления тех прав человека, которым посвящен каждый из них. В отношении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах следует напомнить, что согласно его статье 19 Экономический и Социальный Совет может передавать в Комиссию по правам человека для рассмотрения и дачи общих рекомендаций или только для сведения периодические доклады, представляемые ему государствами-членами или специализированными учреждениями. Совет может также получать от них замечания, которые он затем направляет Генеральной Ассамблее (статьи 20 и 21). Наконец, Совет может обращать внимание всех заинтересованных органов на любые вопросы, возникающие в связи с этими докладами, и может помогать им принимать в пределах конституции каждого из них международные меры, могущие способствовать эффективному и постепенному проведению в жизнь этого пакта (статья 22).

11. Что касается Пакта о гражданских и политических правах, то его статья 28 предусматривает создание комитета по правам человека в составе 18 членов, избираемых в личном порядке и обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области прав человека. В задачи комитета входит рассматривать доклады, представляемые ему государствами-участниками, причем он имеет право направлять этим государствам и Экономическому и Социальному Совету свои общие замечания. Кроме того, в отношении государств, давших на это согласие, комитет может получать и рассматривать сообщения, поступающие от какого-либо государства-участника, с утверждением о том, что другое государство-участник не выполнило или не выполняет своих обязанностей по этому пакту. Ясно, что комитет должен лишь устанавливать факты. Однако согласно статье 42 он имеет также право назначать согласительные комиссии, предоставляющие свои добрые услуги заинтересованным государствам-участникам с целью полюбовного разрешения вопросов, возникающих в результате заявлений, подаваемых одним государством на другое. Такие комиссии создаются с предварительного согласия заинтересованных государств и должны действовать в духе уважения к правам человека.

12. Из вышесказанного следует, что хотя аппарат, предусмотренный в Пакте о гражданских и политических правах, сложнее, чем тот, о котором говорится в

Пакте об экономических, социальных и культурных правах, ни тот, ни другой не поощряют и не обеспечивают в достаточной мере поистине эффективное проведение в жизнь гарантируемых прав. Именно в силу такой гибкости положений, касающихся осуществления этих прав, Генеральная Ассамблея, возможно, и приняла эти положения единогласно 16 декабря 1966 года. Однако этим случаем следовало бы вероятно тогда же воспользоваться для того, чтобы добиться от государств-членов Организации Объединенных Наций принятия тех более эффективных мер, которые упомянуты в части II.

В. Более конкретные недостатки

13. Одно из серьезных упущений в обоих пактах восполняется в факультативном Протоколе, приложенном к Пакту о гражданских и политических правах, который уполномочивает Комитет по правам человека принимать и рассматривать сообщения от частных лиц, подлежащих юрисдикции того или иного государства, подписавшего Протокол, и утверждающих, что они являются жертвами нарушений данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Таким образом, именно этот Протокол выносит проблему международной защиты прав человека за пределы конфликтов между государствами, обеспечивая пострадавшим определенную защиту в рамках международного права. Однако даже и этот Протокол ограничивается лишь тем, что просит Комитет, чтобы по рассмотрении той или иной жалобы он сообщил свое мнение государству-участнику, на которого она поступила, а также подавшему эту жалобу лицу. Тем не менее следует признать, что даже такая ограниченная возможность защиты, предоставляемая отдельным лицам, является важным шагом вперед на долгом пути к созданию действенного аппарата по проведению в жизнь прав и основных свобод человека. Однако можно стать и на ту точку зрения, что именно далеко идущий характер этого права и привел к тому, что, не в пример обоим пактам, Протокол был принят на Генеральной Ассамблее не единогласно, а лишь большинством голосов.

14. Как отмечено ранее, оба международных пакта содержат положения, запрещающие все виды расовой дискриминации и признающие за народами право на самоопределение. Однако этот вопрос должным образом отражен только в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой в 1965 году. В рамках пункта 8 этой Конвенции, которая была принята раньше пактов, учрежден комитет по ликвидации расовой дискриминации, причем его состав и качество его членов соответствуют примерно тем, которые предусмотрены для

комитета по правам человека, созданного годом позднее на основании Пакта о гражданских и политических правах. В силу статьи 12 председатель комитета назначает в случае необходимости специальную примирительную комиссию, следующую примерно той же процедуре, которая описана в статье 42 Пакта о гражданских и политических правах. Предусмотреть меры по выполнению такого важного международного соглашения, посвященного такому важному вопросу, было конечно необходимо и даже неизбежно. Однако вышеуказанные положения имеют те же слабые стороны, что и процедура, предусмотренная обоими пактами и Протоколом<sup>2)</sup>.

15. Хотя причины, по которым государства-участники колеблются принимать на себя обязательства международного характера в этой и во многих других областях международного права, и вполне понятны, представляется по меньшей мере сомнительным, чтобы такое многообразие мероприятий по проведению прав человека в жизнь способствовало их эффективной и значимой защите. Наличие трех или четырех органов по осуществлению этих прав в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций не только грозит привести к путанице, но и вызовет, как нам кажется, слишком горячие споры, не проливая при этом никакого света на поставленные вопросы. В части II будет предложено рассмотреть вопрос о серьезном сокращении аппарата по осуществлению всех вышеуказанных прав.

C. Международная организация труда и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

16. Другим фактором, усложняющим поиски практических мер по защите этих прав, является гораздо более прогрессивный и реалистичный подход к этому вопросу, который был принят Международной организацией труда и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в вверенных им областях деятельности. Эти специализированные учреждения с самого начала включили в свои уставы положения, касающиеся проведения в жизнь интересующих их прав. В то время как Организация Объединенных Наций ограничивалась до сих пор лишь установлением норм и формулированием полезных определений в сфере политических, экономических, социальных и культурных прав, а также в сфере свободы от любых видов дискриминации, ее специализированные учреждения посвящали в основном больше внимания претворению в жизнь прав, уже признанных в

---

2) В этой связи следует добавить, что эта Конвенция в факультативной статье 4 предусматривает также систему индивидуальных жалоб, хотя действие этой системы и ограничено.

соответствующих международных актах. В этой области Международная организация труда обладает, в частности, почти полувековым, никогда не прерывавшимся опытом<sup>3)</sup>. Большого внимания заслуживает также ее тройственная структура.

17. Что же касается системы периодических докладов по правам человека и процедуры обращения с заявлениями, то они привели к созданию явно неудовлетворительного аппарата. Именно поэтому и были разработаны новые процедуры, которые были включены в оба пакта, в Протокол и в Конвенцию о дискриминации. Тем не менее, как показывает приведенный в предыдущих пунктах анализ, даже и эти новые положения оказались малодейственными.

#### D. Необходимость координации деятельности

18. Ощущается также реальная потребность в координации деятельности Организации Объединенных Наций, посвященной проведению в жизнь прав человека, с одной стороны, и деятельности специализированных учреждений в этой области, с другой. Так, например, существует опасность некоторого дублирования работы между системами ООН, предусматривающими представление докладов, и системами, принятыми в Международной организации труда. В то время как МОТ опасается, как бы действия Организации Объединенных Наций не нанесли ущерба ее собственным операциям, действенность ООН иногда страдает от межведомственной подозрительности. Тем не менее, несмотря на такого рода мелкие неприятности нет сомнения в том, что именно ООН вызвала к жизни ряд пактов о правах человека, которые уже приняты МОТ. В таком же порядке Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств подготовила почву для Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, утвержденной ЮНЕСКО в 1960 году.

#### E. Роль неправительственных и региональных организаций

19. Перейдем теперь от деятельности Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений в области прав человека к краткому обзору того вклада, который вносят в эту работу неправительственные и региональные организации. Как указано ранее, добровольные неправительственные организации

---

3).

Практике и процедуре осуществления прав человека, принятым МОТ, посвящены многочисленные исследования.

всегда играли в этой области важную роль, не только добиваясь того, чтобы в Устав были включены положения о правах человека, но и содействуя развитию системы докладов и ее проведению в жизнь на практике. Почти на всех этапах работы они активно поощряли и поддерживали заключение тех пактов о правах человека, которые были приняты на сегодняшний день Организацией Объединенных Наций и ее специализированными учреждениями, организуя с этой целью конференции и семинары или же выпуская научные труды, посвященные правам человека<sup>4)</sup>. Особую активность в области прав человека проявили следующие неправительственные организации: Международное движение за амнистию, Международная комиссия юристов, Международная федерация прав человека, Международная лига прав человека и Всемирная федерация ветеранов. Последняя организация провела с большим успехом в мае 1964 года конференцию по вопросу об "учреждениях, занимающихся защитой прав человека"<sup>5)</sup>. Другим важным примером является деятельность Международной комиссии юристов со штаб-квартирой в Женеве, которая наряду с многочисленными конференциями мирового значения, проведенными ею по вопросу о принципе законности с 1959 по 1966 гг., регулярно печатает авторитетные статьи и другие материалы как в своем "Журнале", так и в своем "Бюллетене"<sup>6)</sup>.

---

4) Интересно отметить, что 15 марта 1967 года в Женеве заседал Специальный международный комитет неправительственных организаций для проведения в 1968 году Года прав человека. На этом заседании присутствовали представители более 50 организаций. Заседание, в частности, обсудило вопрос о проведении конференции НПО. На последующем заседании, проведенном 10 июля 1967 года, было решено созвать эту конференцию в сентябре 1968 года в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже. См. также Бюллетень МКЮ № 30, июнь 1967 года, стр. 45, и А/6670, пункты 71-82.

5) Доклад о двадцать первой сессии Совета Всемирной федерации ветеранов, чрезвычайная сессия, Париж, май 1964 года.

6) См., например, вклад, сделанный Генеральным секретарем Международной комиссии юристов, г-ном Ш. Макбрайдом, в дискуссию, имевшую место на семинаре, недавно проведенном ООН по вопросу об эффективном осуществлении прав человека на национальном уровне, Кингстон, Ямайка, 25 апреля - 8 мая 1967 года (ST/TAO/HR/29). См. также "Бюллетень МКЮ" № 30, стр. 45, и предварительный доклад, представленный Комитетом по правам человека на Конференции Международной юридической ассоциации в Хельсинки, Финляндия, в 1966 году.

Хотя эти добровольные организации и вносят в решение проблемы международной защиты прав человека весьма ценный вклад, действующая система предоставления консультативного статуса при ООН страдает явными слабостями, поскольку почти все организации, получившие такого рода статус, имеют центр либо в Европе, либо в Северной Америке, в то время как организации Африки, Азии и Латинской Америки в этом списке практически отсутствуют. Кроме того, их репутация прямо пропорциональна качеству их членского состава и действенности их организационной структуры. Очень часто они не располагают денежными средствами, необходимыми для их правильного функционирования.

20. Переходя к двум региональным организациям, определенно поставившим своей целью защиту прав человека, т.е. к Европейскому совету и Организации американских государств, мы считаем достаточным ограничиться описанием работы лишь первой из них. Что касается двух других организаций этого же типа, то нам представляется, что Организация африканского единства еще не сформулировала определенной политики в области осуществления прав человека и что то же можно сказать и о Лиге арабских государств.

21. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод проводится в жизнь при помощи трех следующих органов:

1) Комиссия по правам человека. Члены этой Комиссии избираются на шесть лет Комитетом министров из числа лиц, выдвинутых Консультативной ассамблеей, причем как Комитет, так и Ассамблея являются органами Европейского совета. Число членов Комиссии равно числу договаривающихся сторон. Основной ее задачей является расследование обвинений в нарушении Конвенции, выдвигаемых против отдельных договаривающихся сторон. Такого рода обвинения могут ей представляться: а) какой-либо из договаривающихся сторон (до января 1967 года в Комиссию поступили только три такого рода жалобы) или б) отдельными гражданами любой из договаривающихся сторон при условии, что данное государство официально признало, что Комиссия компетентна принимать такого рода жалобы. Это весьма необычное положение Конвенции, признающее за отдельными лицами право подавать заявления, было принято одиннадцатью из восемнадцати государств-членов. На 1 января 1967 года Комиссия получила 3001 заявление, из которых только 42 были признаны приемлемыми.

ii) Суд по правам человека. Консультативная ассамблея выбирает членов этого Суда из числа кандидатов, выдвигаемых государствами-членами<sup>7)</sup>. Число членов Суда равно числу государств-членов Европейского совета. Его решения имеют окончательный и обязательный для договаривающихся сторон характер. Комитет министров обязан обеспечивать должное выполнение всех постановлений Суда. Если после соответствующего расследования Комиссия считает заявление о том или ином нарушении приемлемым, она назначает подкомиссию в составе семи членов, которой она поручает удостовериться в фактах и обеспечить мирное разрешение тяжбы. Если такое разрешение оказывается невозможным, заявление и соответствующий доклад подкомиссии передаются на пленарное заседание Комиссии. Комиссия представляет затем доклад, констатирующий, была ли Конвенция нарушена или нет. В таком случае имеются две возможности: сама Комиссия или одна из договаривающихся сторон, признавших компетенцию Суда, выносит данное дело на обсуждение Суда по правам человека; если же дело не представлено в Суд в трехмесячный срок, то соответствующее постановление выносит Комитет министров.

iii) Комитет министров Европейского совета. Если дело не ставится на обсуждение Суда, то Комитет министров решает большинством в две трети голосов, имело ли место нарушение прав человека, о котором заявляет истец. Если голосование подтверждает заявление последнего, то Комитет определяет период, в течение которого данная договаривающаяся сторона должна принять указанные им меры<sup>8)</sup>.

Это краткое описание методов выполнения Европейской конвенции включено в настоящий документ потому, что оно имеет значение для некоторых из предложений, которые будут выдвинуты в части II ниже.

---

7) Пятый протокол к Конвенции, заключенный 20 января 1966 г., изменяет процедуру избрания членов Комиссии и Суда. Однако к началу 1967 года этот протокол еще не вступил в силу.

8) См. "The Council of Europe", издание Директората информации Европейского совета, 1967 год. См. также А.Н. Робертсон: "Европейский Совет" опубликовано компанией Стевенс и сыновья ЛТД.

ЧАСТЬ II

Г. Меры по проведению в жизнь прав человека

22. За последние двадцать лет предлагалось принимать самые различные меры для того, чтобы обеспечить более действенное проведение в жизнь положений, касающихся прав и основных свобод человека, изложенных в нескольких декларациях и конвенциях Организации Объединенных Наций. В дополнение к системе докладов и специальным комитетам, создание которых предусмотрено обоими международными пактами и Протоколом, на разных этапах деятельности Организации Объединенных Наций выдвигались многочисленные предложения о создании постоянных органов в целях проведения в жизнь прав человека и их действенной международной защиты. Рассмотрим коротко три важных предложения, внесенных с этой целью.

23. Идея создания Международного суда по правам человека была впервые высказана представителем Австралии в ходе дискуссии, имевшей место на второй сессии Комиссии по правам человека в декабре 1947 года. На этой сессии Комиссия учредила рабочую группу по выполнению, которая в конечном итоге высказала ряд предложений, предусматривавших создание Международного суда по правам человека и Международного примирительного комитета. Заявления отдельных государств-членов сводятся к следующему:

"В подробной записке Австралия предложила создание Международного суда по правам человека. Франция высказалась за учреждение Комиссии по выполнению, избираемой Генеральной Ассамблеей на три года, основной обязанностью которой было бы рассмотрение заявлений, поступающих от государств и отдельных лиц. Для того, чтобы заниматься тяжбами государств, касающимися нарушения Конвенции, Китай и Соединенные Штаты предложили придерживаться гибкой процедуры общего характера. Они считают целесообразным учредить комитет, который занимался бы вопросами, вынесенными на его обсуждение государствами-членами в случае неудачи непосредственных переговоров между ними. Индия предложила расширить полномочия этого комитета с тем, чтобы он мог принимать петиции отдельных лиц, организаций или групп, касающиеся отдельных общин или вообще групп людей".<sup>9)</sup>

9) Официальные отчеты Экономического и Социального Совета. Шестая сессия. Дополнение II 1 (E/600), E/CN.4/АС.1/27, E/CN.4/145, E/CN.4/147 и E/CN.4/151.

В ответ на все эти предложения СССР и другие страны Восточной Европы заявили, что меры по выполнению можно будет обсуждать только после того, как станет ясно, что же фактически нужно выполнять, т.е. после рассмотрения текста самой Конвенции. Эти представители высказались против предложений, которые грозили бы привести к созданию системы "международного давления" и могли бы стать "орудием вмешательства" во внутренние дела государств, подрывая их суверенитет и независимость"<sup>10)</sup>.

Проект декларации был принят Комиссией на ее третьей сессии в 1948 году. Тогда же Комиссия постановила приступить в начале 1949 года к изучению вопроса о проведении в жизнь этой Декларации, а одновременно и к составлению конвенций и статей, касающихся их применения. Однако этой процедуры в дальнейшем она не придерживалась.

24. Вместо Международного суда по правам человека проф. Кассен<sup>11)</sup> предложил учредить Комитет Организации Объединенных Наций по примирению и добрым услугам, члены которого избирались бы самой Организацией Объединенных Наций.

В поддержку своего предложения он сослался на пример Комиссии по примирению и добрым услугам, созданной Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в 1962 году для разрешения такого же рода щекотливых вопросов международного характера. Он далее предсказал создание должности министра юстиции Организации Объединенных Наций, ответственного за своего рода международное министерство. Это "не обязательно один человек, ибо эти функции могло бы выполнять целое международное прокурорское

---

10) См. "За основные права человека". Издание управления ООН по общественной информации, Нью-Йорк, в продаже под № 1948.I.12, стр. 35. Комиссия по правам человека в узком составе ранее обратила внимание Комиссии на необходимость создания "международного учреждения по претворению в жизнь прав человека, которое следило бы за тем, чтобы эти права соблюдались повсеместно . . . .", стр. 79, там же.

11) См. "Institutions for the Protection of Human Rights". Издание Всемирной Федерации ветеранов, Париж, май 1964 года, стр. 19-28.

управление"<sup>12)</sup>. Далее проф. Кассен предложил, чтобы компетентные неправительственные организации создали постоянный координационный орган в составе 12-16 человек, пользующихся во всем мире репутацией независимости и большим нравственным весом. Однако он, по-видимому, предпочитает учреждение постоянного комитета примирения и добрых услуг. Недавно было высказано еще новое предложение в отношении аппарата проведения в жизнь прав человека. На сессии, имевшей место в феврале-марте 1967 года в Женеве, Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека приняла 22 марта 1967 года резолюцию 14 (XXIII), в которой предлагается назначить Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Согласно этой резолюции Комиссар назначается на пять лет Генеральной Ассамблеей по предложению Генерального Секретаря. В помощь ему придается авторитетная группа в составе не более семи экспертов-консультантов, назначаемых Генеральным Секретарем по консультации с Верховным комиссаром и с учетом необходимости справедливого представительства важнейших юридических систем, а также справедливого географического распределения. Резолюция, одобренная Экономическим и Социальным Советом и ожидающая окончательного утверждения со стороны Генеральной Ассамблеи, возлагает на Верховного комиссара следующие обязанности:

a) он должен поддерживать тесный контакт с Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, Генеральным Секретарем, Комиссией по правам человека, Комиссией по положению женщин и другими органами Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, занимающимися вопросами прав человека, и может по их просьбе консультировать их и оказывать им помощь;

b) он может оказывать помощь и услуги любому государству-члену Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений или Международного агентства по атомной энергии или любому государству-участнику Статута Международного суда по просьбе такого государства. Он может с согласия заинтересованного государства представлять доклады о подобных помощи и услугах;

---

12) Г-н Кассен выступал на французском языке. Поэтому смешение понятий "министр юстиции" (Атторней дженерал) в англосаксонской юридической системе и "генеральный прокурор" (прокьюрейтор дженерал) в европейских системах объясняется вероятно трудностями переводами его выступления на английский язык.

c) он будет иметь доступ к таким касающимся прав человека сообщениям, направленным Организации Объединенных Наций, о которых упоминается в резолюции 728 F (XXVIII) Экономического и Социального Совета от 30 июля 1959 года, и может, если сочтет это нужным, доводить до сведения правительства любого из государств, упомянутых в подпункте "b" выше, те сообщения, которые определенно его касаются;

d) он должен представлять Генеральной Ассамблее через посредство Экономического и Социального Совета доклады о происходящих в области прав человека новых фактах, включая свои замечания о претворении в жизнь соответствующих деклараций и документов, принятых Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями, и свою оценку отмеченного прогресса и важных проблем; эти доклады будут рассматриваться Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и Комиссией по правам человека под отдельным пунктом повестки дня, и до представления таких докладов Верховный комиссар будет консультироваться по мере необходимости с заинтересованным правительством или с компетентными специализированными учреждениями и должным образом учитывать результаты этих консультаций при составлении своих докладов.

25. Доклады Верховного комиссара рассматриваются сначала Комиссией по правам человека, затем Экономическим и Социальным Советом и, наконец, Генеральной Ассамблеей в рамках особого пункта повестки дня каждого из этих органов. Поэтому должность Верховного комиссара по замыслу не подменяет собой, а лишь дополняет как существующий аппарат проведения в жизнь прав человека, так и аппарат, который может быть создан Организацией Объединенных Наций в будущем. Эта должность ближе к должности новозеландского или даже британского парламентского секретаря, чем к должности шведского омбудсмана. Полномочия этого Комиссара будут гораздо более ограничены, чем полномочия генерального прокурора, о котором говорил проф. Кассен, и будут конечно отличаться от полномочий соответствующего должностного лица в Советском Союзе. Ограниченность возлагаемых на него функций объясняется вероятно аналогичными положениями, касающимися должности Верховного комиссара по делам беженцев, хотя

задачи и функции этих двух должностных лиц весьма различны<sup>13)</sup>.

26. Меры, намеченные в предшествующих пунктах, являются лишь наиболее важными из тех, которые выдвигались в стремлении обеспечить поистине действенную защиту прав и основных свобод человека. Ясно, что аппарат Комиссии по правам человека и ее подсобных органов, действующий в настоящее время в рамках Экономического и Социального Совета, не отвечает потребностям эффективной защиты и осуществления этих прав. И, хотя новый аппарат, который предложено создать на базе Комитета по правам человека и специальных согласительных комиссий в рамках Пакта и Протокола, а также на базе Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Специальной примирительной комиссии, является важным шагом в направлении постижения целей Устава Организации Объединенных Наций в области прав человека, все эти мероприятия являются с практической точки зрения все еще слишком робкими. Они отражают точку зрения, согласно которой для выполнения возложенных на Организацию Объединенных Наций задач достаточно, чтобы ее основные и подсобные органы выработывали тщательно сформулированные нормы и определения, отказываясь в то же время принимать меры, необходимые для их выполнения.

#### G. Необходимость перехода от законодательных к практическим мерам

27. За последние двадцать лет в законодательной области были достигнуты исключительные успехи. Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о геноциде, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, оба пакта о правах человека и Протокол - все эти акты, равно как и целый ряд связанных с ними проектов конвенций, делают только честь Организации Объединенных Наций, специализированным учреждениям, Комиссии по правам человека и ее подсобным органам, международным неправительственным организациям

---

13) Мнения, высказанные представителями различных государств-членов, излагаются вкратце в документе E/CN.4/АС.21/L.1 от 30 декабря 1966 года. См. также E/CN.4/934. от 8 февраля 1967 года: "Вопрос, касающийся осуществления прав человека через посредство Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека или какого-либо другого соответствующего международного органа". Доклад Рабочей группы, учрежденной по исполнению резолюции 4 (XXII) Комиссии. См. далее резолюцию 428 (У) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года.

и бесчисленным группам и лицам, внесшим ценнейший вклад в беспрестанные усилия обеспечить всеобщее уважение к правам человека. Поэтому вполне можно согласиться с тем, что процесс выработки законодательства в области прав человека следовало бы в настоящее время приостановить, отнюдь, однако, не отказываясь от него. Установленные на сегодняшний день нормы отражают устремления всего человечества, причем большинство из концепций и ценностей, определенных в этих кодексах или конвенциях, не требуют дальнейших улучшений. В то же время ощущается острая потребность в создании международного аппарата и разработке методики, обеспечивающей соблюдение этих прав и позволяющей охранять закрепленные в этих актах ценности. Иначе говоря, нужно создать определенную систему контроля за отношением государств к применению этих с такой тщательностью разработанных норм. Лучше добиваться улучшений путем практического применения различных конвенций в рамках одного или нескольких международных органов, чем заниматься бесконечными семантическими упражнениями, вызванными слишком большой склонностью к разработке все новых и новых пактов. Недостатки, которыми страдают имеющиеся конвенции, можно устранять постепенно после их ратификации, т.е. по мере того, как наличие таких недостатков будет вскрываться теми, на кого возложена задача толковать вышеуказанные акты.

28. Если на данном этапе высказывается предложение о создании международного аппарата для обеспечения уважения к правам человека, то это отнюдь не из неуважения или презрения к нынешнему нежеланию государств-членов признать сверхнациональную власть в этой и во многих других деликатных областях. Нам представляется необходимым сделать смелый шаг вперед, как только Генеральный Секретарь получит достаточное число сообщений о ратификации обоих пактов и соответствующего Протокола для того, чтобы эти акты могли вступить в силу. Следовало бы создать специальный комитет Организации Объединенных Наций, поручив ему разработать предложения в целях скорого учреждения Международного суда по правам человека и Комиссии по правам человека, организованной на совершенно новой основе. Отношения между этими двумя органами должны были бы в общем и целом походить на те, которые установились между Европейским судом по правам человека и Европейской комиссией по правам человека. Генеральная Ассамблея должна была бы выполнять в отношении этих двух органов

функции, подобные тем, которые в настоящее время возложены на органы Европейского совета.

29. Пока подготавливается почва для создания Международного суда по правам человека и для учреждения новой Комиссии по правам человека (которая должна заменить собой существующую Комиссию), Генеральная Ассамблея должна была бы создать новый комитет<sup>14)</sup>, который представил бы на ее рассмотрение рекомендации, позволяющие ей рекомендовать создание региональной комиссии и регионального суда по правам человека всем региональным организациям, не имеющим еще такого рода органов. Состав и организационная структура этих двух органов в каждом географическом районе должны в основном соответствовать тем, которые были описаны выше в отношении этих органов в Европе. Организация Объединенных Наций должна также приложить сознательные усилия к тому, чтобы способствовать созданию в Юго-Восточной Азии и в Тихоокеанском районе региональной организации, подобной Организации американских государств, Организации африканского единства и Лиги арабских государств, с тем чтобы такая организация также имела свои комиссию и суд.

30. После создания этих региональных комиссий и судов по правам человека, учрежденных на принципах, подобных тем, которые положены в основу Экономических комиссий для Европы, Дальнего Востока, Латинской Америки и Африки<sup>15)</sup>, возникает потребность в координации их работы с деятельностью Организации Объединенных Наций. Было бы желательно, чтобы все они применяли одни и те

---

14) Этот Комитет не следует смешивать со Специальной группой, которая недавно была создана Комиссией по правам человека в составе одиннадцати ее членов на основе резолюции 6 (XXIII) от 6 марта 1967 года.

15) Многие другие специализированные учреждения, например, Всемирная организация здравоохранения или Всемирная продовольственная и сельскохозяйственная организация, уже располагают хорошо развитой системой региональных органов, созданных для удовлетворения конкретных потребностей различных географических районов.

же законодательные нормы, т.е. различные пакты и конвенции, принятые Организацией Объединенных Наций в области прав человека, чтобы их организация и функции были по возможности одинаковыми и чтобы таким образом сохранялся универсальный характер подлежащих защите и проведению в жизнь прав. Комитет, о котором говорится в пункте 28 выше, должен был бы рассмотреть вопрос о том, должна ли каждая региональная комиссия состоять из определенного числа членов, соответствующего числу договаривающихся сторон, например, от 15 до 20, и должен ли каждый суд работать в таком же составе, или же должны ли эти органы представлять лишь основные виды цивилизации, встречающиеся в районах, находящихся под их юрисдикцией.

Н. Пересмотр Устава Организации Объединенных Наций и некоторых других актов

31. Принятие программы, изложенной в пунктах 28 и 29 выше, потребует конечно пересмотра Устава ООН, в котором должно быть учтено более раннее предложение, предусматривающее выделение международной защиты прав и основных свобод человека в отдельную главу Устава Организации Объединенных Наций, вместо того, чтобы проблема этих прав суммировалась в основном лишь в положениях, касающихся Экономического и Социального Совета. Эта глава должна была бы содержать краткое изложение положений, предусматривающих создание реорганизованной Комиссии ООН и Суда ООН по правам человека и указание на их связь с Генеральной Ассамблеей, с одной стороны, и с региональными комиссиями и судами, с другой стороны. Необходимые поправки могут быть внесены в Устав конечно только с учетом положений самого Устава, касающихся его пересмотра. После этого Комитет, созданный для разработки подробных предложений в отношении создания комиссии и суда Организации Объединенных Наций по правам человека, сможет по-настоящему приступить к работе. Пересмотр Устава Организации Объединенных Наций в вышеуказанном направлении будет иметь смысл только в том случае, если он будет сопровождаться пересмотром Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации, ибо это необходимо для того, чтобы содержащиеся в них процедурные положения можно было заменить предлагаемым аппаратом Комиссии и Суда Организации Объединенных Наций по правам человека сразу после создания этих органов и получения ими возможности осуществлять возложенную на них деятельность.

32. Тем временем Генеральная Ассамблея должна будет по меньшей мере утвердить любую положительную резолюцию Экономического и Социального Совета,

касающуюся назначения Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, в помощь которому была бы назначена группа в составе семи человек, предусмотренная в резолюции Комиссии по правам человека, о которой упоминалось ранее<sup>16)</sup>.

#### I. Итоги и выводы

33. Наш анализ показал, что Устав Организации Объединенных Наций является важным шагом в направлении признания достоинства человеческой личности и необходимости защищать это достоинство на всем земном шаре. Мы описали различные формы, в которые выливается аппарат проведения в жизнь прав человека, и дали им соответствующую оценку. Мы показали недостаточность существующего аппарата с точки зрения должной защиты прав и основных свобод человека.

34. В настоящей работе предлагается создать новую преобразованную комиссию Организации Объединенных Наций по правам человека и международный суд по правам человека, с которыми были бы связаны по крайней мере четыре региональные комиссии и четыре региональные суда по правам человека. Автор признает, что принятие такого предложения потребует пересмотра Устава Организации Объединенных Наций и внесения поправок в международные пакты, Протокол и другие конвенции, посвященные правам человека. Предложено также создать комитет, который занялся бы той кропотливой работой, которая потребуется после пересмотра Устава, произведенного с учетом соответствующих уставных положений.

35. Чтобы не подумали, что изложенная выше программа будущих действий не придает должного значения вполне понятному нежеланию государств-членов подчиниться таким сверхнациональным органам власти, как те, о которых сказано выше, нужно указать, что государствам здесь предлагается принять только такие положения, которые они уже на практике согласились принять в случае Международного суда. Во всяком случае опыт Европейского совета и Европейского суда по правам человека позволяет надеяться, что согласие подчиниться юрисдикции последнего, выраженное на сегодняшний день одиннадцатью из восемнадцати членов Совета, является обнадеживающим прецедентом, на который Организация Объединенных Наций может ссылаться в своих дальнейших усилиях в том же направлении. Исключительная осмотрительность и абсолютное чувство

---

<sup>16)</sup> См. резолюцию 1237 (XLII) Экономического и Социального Совета от 6 июня 1967 года.

ответственности, проявленные до сих пор Европейской комиссией и Европейским судом при обсуждении заявлений, поступающих со стороны государств и отдельных лиц, не могут не внушить доверия к предлагаемой Комиссии и Суду Организации Объединенных Наций и к региональным органам того же типа, при условии, что все они будут действовать в таком же духе.