



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1998/85  
4 February 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Пятьдесят четвертая сессия  
Пункт 14 предварительной повестки дня

ЭФФЕКТИВНОЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ, СОЗДАНЫХ В СООТВЕТСТВИИ  
С ДОГОВОРАМИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Записка Генерального секретаря

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 4	3
II. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА, ПОЛУЧЕННЫХ ПО НИМ ЗАМЕЧАНИЙ И МНЕНИЙ, ВЫСКАЗАННЫХ ГЕНЕРАЛЬНЫМ СЕКРЕТАРЕМ . . . . .	5 - 133	4
А. На пути к всеобщей ратификации . . . . .	5 - 19	4
В. Проблема, связанная со значительной просрочкой докладов . . . . .	20 - 31	8
С. Решение вопросов, связанных со своевременным представлением докладов . . . . .	32 - 34	11

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Проблемы, связанные с документацией . . . . .	35 - 45	12
E. Развитие и использование электронных баз данных . . . . .	46 - 49	14
F. Общественная информация . . . . .	50 - 57	15
G. Консультативные услуги . . . . .	58 - 68	17
H. Специальные доклады . . . . .	69 - 74	21
I. Сводные доклады и договорные органы . . . . .	75 - 98	23
J. Внесение поправок в договоры . . . . .	99 - 103	29
K. Языковая проблема . . . . .	104 - 108	31
L. Сотрудничество со специализированными учреждениями и другими органами . . . . .	109 - 112	32
M. Качество заключительных замечаний . . . . .	113 - 118	33
N. Прочие вопросы . . . . .	119 - 133	34

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Работа по подготовке первоначального исследования по вопросу об эффективном функционировании органов, которые созданы или могут быть созданы в соответствии с договорами Организации Объединенных Наций по правам человека, была начата во исполнение резолюции 43/115 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года и резолюции 1989/47 Комиссии по правам человека. Это исследование было выполнено г-ном Филиппом Алстоном в период с 1989 по 1992 год и представлено Генеральной Ассамблее в приложении к документу A/44/668.
2. В своей резолюции 47/111 от 16 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея просила обновить доклад для представления его Комиссии по правам человека на ее пятидесятой сессии и представить предварительный доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии, а также Всемирной конференции по правам человека в июне 1993 года. В соответствии с этой резолюцией, а также в соответствии с резолюцией 1993/16 Комиссии по правам человека от 26 февраля 1993 года г-н Алстон провел работу по обновлению выполненного им первоначального исследования, представив промежуточный доклад со своими выводами в документе A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, а окончательный доклад, который был представлен на пятьдесят третьей сессии Комиссии по правам человека в 1997 году, - в документе E/CN.4/1997/74. В своем решении 1997/105 Комиссия по правам человека предложила Генеральному секретарю запросить мнения органов Организации Объединенных Наций, правительств, специализированных учреждений, межправительственных и неправительственных организаций и заинтересованных лиц в отношении доклада независимого эксперта и представить Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии доклад по этому вопросу, включая его собственное мнение о правовых, административных и иных последствиях осуществления рекомендаций, содержащихся в докладе.
3. В настоящем докладе содержится краткое изложение комментариев и замечаний, представленных теми сторонами, с которыми были проведены консультации в соответствии с решением 1997/105, а также в соответствующих случаях - мнения Генерального секретаря по правовым, административным и иным последствиям осуществления рекомендаций, содержащихся в докладе. В целях облегчения обсуждения проблемы, поднятые независимым экспертом, и сделанные им рекомендации излагаются в настоящем докладе вместе с резюме ответов, полученных по каждой из них.
4. Замечания были получены от правительств Австралии, Израиля, Канады, Кипра, Нидерландов, Норвегии и Республики Корея. В числе департаментов и специализированных учреждений Организаций Объединенных Наций, которые представили свои замечания, значатся: Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Международная организация труда (МОТ). Свои мнения представили следующие неправительственные организации: Межцерковный комитет по делам беженцев, Великий совет индейцев кри (провинция Квебек), организация "Север-Юг XXI" и группа НПО по

Конвенции о правах ребенка. Замечания были также получены от ряда "заинтересованных лиц" по смыслу решения 1997/105 Комиссии по правам человека: г-на Лео Звака и г-жи Инеке Бурефейн, которые занимаются исследовательской работой в Нидерландском институте прав человека (СИМ); г-на Микаэля О'Флахерти – специалиста/автора трудов по вопросам договорных органов о правах человека; г-на Крейга Скотта – профессора права в Торонтском университете. С полным текстом всех полученных замечаний можно ознакомиться в файлах секретариата. Кроме того, вопрос, касающийся совершенствования деятельности договорных органов в области прав человека, был подробно обсужден на седьмом совещании председателей этих органов, которое состоялось в сентябре 1996 года. На своем восьмом совещании в сентябре 1997 года председатели этих договорных органов рассмотрели рекомендации, содержащиеся в окончательном докладе независимого эксперта. Сделанные ими выводы содержатся соответственно в приложениях к документам А/51/482 и А/52/507. Их следует рассматривать вместе с настоящим докладом.

II. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА,  
ПОЛУЧЕННЫХ ПО НИМ ЗАМЕЧАНИЙ И МНЕНИЙ, ВЫСКАЗАННЫХ  
ГЕНЕРАЛЬНЫМ СЕКРЕТАРЕМ

A. На пути к всеобщей ратификации

Рекомендации независимого эксперта

5. По мнению независимого эксперта, всеобщая ратификация шести основных договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека позволила бы заложить самую что ни на есть прочную базу международной деятельности по обеспечению более полного соблюдения прав человека. В своем окончательном докладе он сделал четыре конкретные рекомендации: а) консультации с ведущими международными учреждениями с целью анализа их возможного участия в кампании за ратификацию; б) назначение специальных консультантов по вопросам ратификации и представления докладов и выделение финансовых средств на эти цели; в) рассмотрение конкретных мер с целью оптимизации процесса представления докладов государствами с малочисленным населением; и d) уделение особого внимания другим важным категориям государств из числа неучастников (E/CN.4/1997/74, пункты 14, 31-35, 111).

Замечания правительств

6. Правительство Австралии сообщает, что оказание помощи государствам, которые хотели бы ратифицировать один или более из шести основных договоров, является важным компонентом работы по содействию всеобщей ратификации. В этой связи следует уделить более пристальное внимание роли, которую играет программа консультативного обслуживания Управления Верховного комиссара по правам человека, способом и средствами увеличения объема ресурсов и методам максимально эффективного их использования.

7. Правительство Канады в принципе согласно с тем, что оказание помощи государствам, которые хотели бы ратифицировать договоры по правам человека, но которые сталкиваются в этой связи с трудностями практического характера, также является важным элементом содействия всеобщей ратификации. Такую помощь можно было бы оказывать в пределах имеющихся ресурсов. В этой связи следовало бы уделить особое внимание роли, которую играет программа консультативного обслуживания, и изучить способы, с помощью которых можно было бы привлечь дополнительные средства для финансирования такой работы. Канада считает необходимым оптимизировать процесс подготовки докладов государствами с малочисленным населением в целях облегчения ратификации.

8. Правительство Кипра сообщает, что оно принимает к сведению рекомендации независимого эксперта относительно новаторских подходов к решению вопросов, связанных с действующими и будущими поправками к договорам в области прав человека. До принятия любых таких подходов Кипр предлагает следующее решение, которое, возможно, окажет помощь тем правительствам, которые сталкиваются с необходимостью постоянно "обрабатывать" международные соглашения. Управление Верховного комиссара по правам человека должно каждый раз, когда утверждается какая-либо поправка или новый протокол, представлять обоснованный меморандум в стандартной форме для его использования исполнительной и законодательной ветвями власти каждого государства, а также образец проекта постановления о введении в действие данной поправки или протокола. Наличие таких типовых постановлений могло бы оказаться полезным для тех государств, правовая система которых предполагает необходимость принятия соответствующего законодательства, обеспечивающего применение международных договоров; это облегчило бы процесс ратификации небольшими государствами.

9. Правительство Финляндии выражает озабоченность по поводу диспропорций, которые существуют между разработкой стандартов в области прав человека и их применением. Шесть основных договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека и протоколы к ним закладывают прочную и всеобъемлющую правовую базу содействия соблюдению и защиты всех прав человека. В этой связи важнейшее значение приобретает обеспечение всеобщего признания этих договоров. Этот момент нашел всестороннее отражение в рекомендациях Всемирной конференции по правам человека, содержащихся в Венской декларации и Программе действий.

10. Правительство Нидерландов поддерживает рекомендацию по назначению специальных консультантов при Верховном комиссаре по правам человека, которые могли бы оказывать неоценимую помощь тем государствам, которые испытывают трудности в связи с ратификацией. Нидерланды предлагают, что в этой связи можно было бы также назначить и эксперта по правовым вопросам. Для решения сложных правовых проблем, связанных с присоединением или ратификацией международных договоров, одного консультанта по политическим вопросам и одного консультанта по техническим вопросам было бы явно недостаточно. Назначение консультанта по правовым вопросам могло бы оказать соответствующую экспертную поддержку тем государствам, которые хотели бы ратифицировать Конвенцию, но нуждаются в консультациях относительно мер, которые необходимо принять в целях осуществления на национальном уровне.

Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

11. ЮНИСЕФ сообщает, что после принятия в 1989 году Генеральной Ассамблеей Конвенции о правах ребенка он проводит активную работу по содействию всеобщей ратификации этой Конвенции. В этих целях ЮНИСЕФ предпринял целый комплекс мер на глобальном, региональном и национальном уровнях в целях обеспечения необходимой политической поддержки этой Конвенции. Это предполагает необходимость налаживания сотрудничества с целым рядом партнеров, в частности неправительственными и межправительственными организациями в различных регионах мира, такими, как Организация африканского единства, Содружество, Европейский союз, Организация Исламская конференция и другие. Отделения ЮНИСЕФ в странах проводят пропагандистскую работу и другие мероприятия по мобилизации общественного мнения среди членов парламента, религиозных лидеров, мэров и руководителей муниципалитетов, молодежных групп и многих других групп населения с целью обеспечить более широкую поддержку ратификации этой конвенции на национальном уровне.

12. МОТ координирует кампанию за всеобщую ратификацию принятых ею конвенций в области основных прав человека. После того как в мае 1995 года Генеральный директор обратился с призывом, было произведено 80 ратификаций этих семи конвенций, причем на данный момент около 30 стран уже ратифицировали все из них. Как ожидается, в скором времени будет произведено большое число дополнительных ратификаций.

13. Кроме того, на своей двести шестьдесят девятой сессии в июне 1997 года Совет управляющих Международной организации труда решил рассмотреть возможность включения в повестку дня восемьдесят шестой сессии Международной конференции труда в 1998 году – которая проводится в год пятидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека и Конвенции МОТ о свободе ассоциаций и защите права на организацию 1948 года (№ 87) – дополнительный вопрос, касающийся декларации основных прав, включая создание соответствующего механизма ее реализации. Цель декларации основных прав могла бы заключаться в четком признании – путем принятия Международной конференцией труда соответствующего торжественного заявления – консенсуса, который сложился на уровне международного сообщества в плане признания особого значения целого ряда основных прав в нынешнем мировом контексте, и в выражении поддержки со стороны входящих в его состав групп делу укрепления всеобщего соблюдения этих прав по линии МОТ.

14. Концепцию основных прав можно проследить в Уставе МОТ, в котором Высокие договаривающиеся стороны подтвердили наличие методов и принципов регулирования трудовых отношений, которые должны, по возможности, поддерживать все промышленно развитые страны в той степени, в которой это допускается существующими у них особыми обстоятельствами, и что среди этих методов и принципов есть, как представляется, такие, которые имеют особое значение и носят безотлагательный характер.

Замечания неправительственных организаций

15. Организация "Север-Юг XXI" отмечает, что некоторые постоянные члены Совета Безопасности не являются участниками основных правовых договоров, что отнюдь не способствует их принятию более мелкими государствами.

Замечания заинтересованных лиц

16. Г-н Звак и г-жа Бурефейн отмечают, что недавние заявления о выходе Корейской Народно-Демократической Республики из Международного пакта о гражданских и политических правах и Ямайки из Факультативного протокола к этому Пакту противоречат Венской декларации и Программе действий и подрывают работу всего международного механизма, разработанного в целях содействия уважению и защиты прав человека. Принятое недавно замечание общего порядка № 26 (6) Комитета по правам человека по вопросам, касающимся постоянного характера обязательств по Международному пакту, закладывает основу дальнейших действий со стороны соответствующих органов.

17. В этом смысле высказывается и г-н О'Флахерти. Он предлагает Верховному комиссару по правам человека использовать свои посреднические услуги и ресурсы, выделяемые на техническое сотрудничество, в целях оказания помощи государствам в решении возникших у них проблем не путем денонсирования договоров, а иными методами. По его мнению, было бы также полезно рассмотреть взаимосвязь между системой договоров и субъектами, не относящимися к категории государств, прежде всего с точки зрения роли и ответственности, которую могли бы взять на себя в соответствующих обстоятельствах договорные органы. Опыт работы с повстанческими группами и со сторонами Дейтонского соглашения в Боснии и Герцеговине, которые взяли на себя обязательство соблюдать основные положения договоров в области прав человека, могли бы послужить, по его мнению, полезным уроком в связи с вышесказанным.

18. Г-н О'Флахерти также обращает внимание на связанные с ратификацией проблемы, которые возникают в связи с процедурой подачи индивидуальных жалоб. Государства иногда проявляют нежелание принимать Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах или другие процедуры разбора жалоб, принятые Организацией Объединенных Наций, в связи с их участием в механизмах, предусмотренных Европейской конвенцией о правах человека. В ряде случаев государства, которые ратифицировали Факультативный протокол, иногда утверждают, что принятие процедур разбора жалоб в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания также становится ненужным по той же самой причине. В связи с этими вопросами, возможно, было бы целесообразным рассмотреть вопрос об использовании ресурсов на техническую помощь в целях проведения разъяснительной работы среди государств о неуместности таких идей.

Замечания Генерального секретаря

19. Генеральный секретарь подтверждает, что он поддерживает дело поощрения всеобщей ратификации международных договоров по правам человека, и приветствует рекомендации

независимого эксперта в этом отношении. В настоящее время с департаментами и специализированными учреждениями, которые сотрудничают с Управлением Верховного комиссара по правам человека в мероприятиях, связанных с пятидесятой годовщиной Всеобщей декларации прав человека и пятилетним обзором Венской декларации и Программы действий, проводятся консультации в целях выяснения их вклада в дело содействия всеобщей ратификации. Информация по этим инициативам будет включена в доклад о результатах пятилетнего обзора, который будет представлен Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят третьей сессии. Для того чтобы положить начало мероприятиям по празднованию пятидесятой годовщины, которая знаменует собой, как об этом сказал Верховный комиссар в своем докладе Генеральной Ассамблее, "Год прав человека", Генеральный секретарь и Верховный комиссар по правам человека обратились с призывом ко всем правительствам рассмотреть возможность ратификации основных договоров, участниками которых они пока еще не являются.

В. Проблема, связанная со значительной просрочкой докладов

Рекомендации независимого эксперта

20. Независимый эксперт указывает, что непредставление докладов стало носить хронический характер. Он предложил разработать и осуществить, в дополнение к рассмотрению методов реформирования всей системы в целом, новый специальный проект, предусматривающий оказание консультативных услуг. В порядке урегулирования случаев, связанных с хроническим нарушением принципов отчетности, всем договорным органам следует настоятельно рекомендовать принять процедуры, которые позволили бы, в случае необходимости, изучать ситуацию в странах даже при отсутствии доклада. Такой подход должен строиться на результатах тщательного анализа и обуславливать принятие подробных, точных и содержательных замечаний (там же, пункты 37-45, 47, 112).

Замечания правительств

21. Правительство Канады высказывается в поддержку принятия договорными органами соответствующих процедур, которые позволили бы им рассматривать ситуацию в государствах-участниках, хронически не соблюдающих взятые ими на себя обязательства, даже при отсутствии доклада. Такая ситуация, когда одни государства-участники могут уклониться от рассмотрения сложившейся в них ситуации договорными органами в результате пренебрежения своими обязательствами по представлению докладов, в то время когда другие государства, которые представляют доклады, несут ответственность за выполнение взятых ими на себя обязательств, была бы несправедливой и противоречила бы основной цели Конвенции.

22. Правительство Финляндии подчеркивает, что все государства-участники должны быть в одинаковом положении, в том что касается регулярного контроля. Финляндия поддерживает разработку методов, которые позволили бы договорным органам рассматривать ситуацию в том или ином государстве-участнике даже в том случае, если оно не соблюдает свои обязательства по представлению докладов.



23. Правительство Израиля согласно, что непредставление докладов является результатом либо технических трудностей, либо отсутствия политической воли и что ни в том, ни в другом случае это нельзя устранить с помощью односторонних мер или неоднократных напоминаний со стороны договорных органов. Один из более конструктивных способов решения этой проблемы мог бы заключаться в том, чтобы сделать систему представления докладов, образно говоря, менее "грозной" для государств.

24. По мнению Израиля, в настоящее время нет никакого правового основания для рассмотрения ситуации в каком-либо государстве при отсутствии его доклада. Призная, что рассмотрение ситуации при отсутствии доклада могло бы использоваться в качестве своего рода стимула в тех случаях, когда государства располагают необходимыми средствами, но решают не представлять доклад, он тем не менее считает, что в нынешней практике не проводится различия между случаями, когда эта проблема обусловлена нехваткой средств, и случаями, когда она обусловлена нехваткой желания. Кроме того, Израиль полагает, что рассмотрение ситуации в целом на основе неправительственных источников при отсутствии доклада со стороны правительства противоречило бы букве, целям и принципам договоров.

25. Израиль также отмечает, что, несмотря на значительные задержки с представлением государствами-участниками своих докладов, договорные органы выдерживают строгий график направления запросов на предмет представления будущих докладов без учета даты рассмотрения предыдущих докладов. Этот момент особенно уместен в том случае, когда речь идет о специальных докладах, которые охватывают те же вопросы, что и доклады, представляемые в обычном порядке. В этой связи при установлении даты представления необходимо учитывать все представленные доклады как очередные, так и специальные.

#### Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

26. ЮНИСЕФ сообщает, что через свои представительства в 161 стране и в сотрудничестве со своими 38 национальными комитетами он регулярно контролирует представление государствами-участниками докладов в соответствии с Конвенцией о правах ребенка. Он также принимает меры по своевременному представлению докладов и оказывает правительствам техническую помощь в их подготовке. ЮНИСЕФ поддерживает роль Комитета по правам ребенка, которую он играет в вопросах контроля, и принимает участие в совещаниях, на которых Комитет рассматривает доклады государств-участников.

#### Замечания неправительственных организаций

27. Организация "Север-Юг XXI" положительно оценивает практику, применяемую Комитетом по правам человека с 1994 года в целях выявления тех государств-участников, которые не выполняют свои обязательства по представлению докладов, несмотря на многочисленные напоминания. Вместе с тем Комитет не должен ставить в неблагоприятное положение те государства-участники, которые соблюдают взятые ими на себя обязательства, и фактически поощрять те из них, которые не делают этого. Вполне логично, что договорным органам Организации Объединенных Наций следует, при отсутствии доклада

государства-участника, принять меры по рассмотрению сложившейся в нем ситуации всеми имеющимися средствами. В этой работе могли бы участвовать и неправительственные организации.

#### Замечания заинтересованных лиц

28. Г-н Звак и г-жа Бурефейн сообщают, что, по их мнению, было бы чрезвычайно важным предусмотреть какую-либо санкцию в отношении государств-участников, которые не соблюдают свои обязательства по представлению докладов. Так называемые "черные списки", содержащиеся в ежегодных докладах договорных органов, судя по всему, не в состоянии убедить государство в необходимости представления просроченных докладов. Г-н Звак и г-жа Бурефейн согласны с независимым экспертом в том, что у договорных органов нет иного варианта, как рассматривать "положение" в каком-либо государстве, не выполняющем свои обязательства, при отсутствии его доклада. Такой вариант должен представлять собой последнее средство, причем в таких случаях заключительные замечания должны получать самое широкое распространение.

#### Замечания Генерального секретаря

29. Генеральный секретарь с глубокой озабоченностью отмечает серьезность ситуации, связанной с просрочкой докладов. Наличие большого числа государств, которые не соблюдают свои обязательства по представлению докладов, в значительной степени снижает эффективность договорной системы, которая призвана служить интересам международного сообщества.

30. Участники учебных программ по подготовке докладов государств для представления договорным органам неизменно выражают удовлетворение по поводу навыков и способности проникновения в суть проблемы, приобретенных в ходе этих учебных курсов. Генеральный секретарь продолжит практику организации таких программ и будет и впредь настоятельно рекомендовать тем странам, которые посылают своих представителей для участия в этих программах, создавать им все возможности, после их возвращения с таких курсов, для обучения своих коллег.

31. Генеральный секретарь призывает все государства-участников выполнять свои обязательства по представлению докладов, которые лежат в основе системы международных договоров по правам человека. Он призывает договорные органы и впредь выдвигать творческие инициативы по решению проблем, связанных с теми государствами-участниками, которые хронически задерживают представление своих докладов или которые не представляют их вообще.

C. Решение вопросов, связанных со своевременным представлением докладов

Рекомендации независимого эксперта

32. Независимый эксперт отмечает, что нынешняя система контроля функционирует только благодаря широко распространенной практике несоблюдения обязательств государствами, которые либо вообще не представляют доклады, либо представляют их с большой задержкой. Если бы многие государства представляли доклады в срок, то тогда количество нерассмотренных докладов увеличилось бы еще больше, и в этой связи необходимость в радикальной перестройке существующей системы стала бы даже еще более настоятельной (там же, пункты 48-52).

Замечания правительства

33. Правительство Финляндии отмечает, что в соответствии со статистическими данными, содержащимися в окончательном докладе независимого эксперта, нынешняя система характеризуется серьезными сбоями в работе. Когда рассмотрение доклада какого-либо государства запланировано через год, а то и три после его представления, многое из того, что в нем изложено, уже устаревает. Такое положение вещей приводит и еще к одному последствию: три договорных органа, которые в настоящее время занимаются разбором индивидуальных жалоб, практически не успевают их рассмотреть. Этот негативный момент подрывает эффективность работы всей системы контроля за соблюдением прав человека. Финляндия поддерживает предложение по распространению процедуры рассмотрения жалоб на другие договоры, хотя это может привести к увеличению объема работы.

34. Правительство Республики Корея сообщает, что в связи с хроническим разрывом во времени между представлением и рассмотрением докладов нынешний механизм рассмотрения докладов необходимо перестроить. Правительство Кореи поддерживает второй вариант, предложенный независимым экспертом в пункте 86 его окончательного доклада, в соответствии с которым договорным органам следует произвести радикальную перестройку действующих процедур. Им следует передать секретариату широкие полномочия по предварительному рассмотрению докладов государств. В штат секретариата можно было бы включить стажеров и младших сотрудников категории специалистов (МСС). Результаты этого рассмотрения секретариатом можно было бы представлять небольшим рабочим группам в составе отдельных членов комитетов, которые давали бы свою оценку. Заключение, выработанные этими небольшими группами, подлежали бы впоследствии одобрению Комитетом на пленарном заседании.

D. Проблемы, связанные с документацией

Рекомендации независимого эксперта

35. Независимый эксперт высказывает мысль о том, что в контексте существующих процедур предлагаемые нормы предельных объемов представляемой документации являются непригодными. По его мнению, этот вопрос следует рассмотреть в атмосфере гораздо большей гласности и с учетом необходимости обеспечить представление исчерпывающих аргументов относительно любых сокращений и объема документации. Секретариату следует подготовить подробные документы с изложением возможных вариантов решения этой проблемы, с тем чтобы комитеты могли обсудить взвешенные и конструктивные меры (там же, пункты 53, 54, 114).

36. Кроме того, независимый эксперт обращает внимание на большой объем документации, направляемой договорным органам, которая нигде официально не регистрируется и по которой секретариату необходимо принимать соответствующие меры. Он полагает, что краткие отчеты являются необходимым элементом этой системы, и рекомендует в этой связи уделять приоритетное внимание их своевременной подготовке. В условиях финансового кризиса вряд ли оправданно продолжать практику издания печатных томов официальных отчетов Комитета по правам человека (ранее носивших название "Ежегодники"). В этой связи приоритетное внимание необходимо уделять вводу существующей информации в электронные базы данных и обеспечению своевременного издания, в том числе в электронной форме, всех кратких отчетов по мере их подготовки (там же, пункты 55, 58-59, 115).

Замечания правительств

37. Правительство Австралии положительно оценивает включение титульной страницы Управления Верховного комиссара по делам человека в систему Всемирной межкомпьютерной связи (Web) и рекомендует широко использовать электронные формы публикации и распространения документации, хотя и признает, что не у всех государств есть доступ к системе Интернет. Правительство Австралии приветствует также всяческие усилия, направленные на обеспечение более широкого распространения информации в области прав человека и ее более точной ориентации, в особенности на низовом уровне.

38. Правительство Канады признает важность наличия соответствующей документации в ходе рассмотрения докладов государств-участников и трудности, обусловленные различного рода ограничениями на объем этих докладов. Оно также признает необходимость соблюдения финансовых условий и обеспечения такого положения, при котором объем документации, подлежащей рассмотрению членами Комитета, не превышал бы тот объем, который они могут, исходя из разумных предположений, обработать. В этой связи оно поддерживает более целенаправленный подход к решению проблемы представления докладов в качестве средства, позволяющего в какой-то мере согласовать эти различные приоритеты. Что касается кратких отчетов, то Канада считает их важным средством дальнейшей работы

по докладам государств-участников и рекомендует оперативно производить их выпуск в электронной форме.

39. Правительство Финляндии подтверждает необходимость гарантировать доступ к информации из различных источников, а также сотрудничество с другими органами Организации Объединенных Наций.

40. Правительство Израиля согласно с тем, что ограничение объема докладов 50 страницами практически не осуществимо из-за очень большого числа вопросов, которые должны быть освещены в этих докладах. Кроме того, это может привести к возникновению такой ситуации, когда какому-либо государству предлагается ограничить объем представляемой им информации, а впоследствии его упрекают в том, что он не отразил в своем докладе некоторые вопросы. Решение проблемы обработки обширных докладов не должно нарушать целостность содержащейся в нем информации.

#### Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

41. ЮНИСЕФ сообщает, что он регулярно распространяет во всем мире большое количество публикаций и информационных материалов по Конвенции о правах ребенка на различных языках. Он также поддерживает усилия по распространению экземпляров докладов государств-участников и заключительных мнений в соответствующих странах.

#### Замечания неправительственных организаций

42. Группа НПО по Конвенции о правах ребенка выражает мнение о том, что в краткосрочном плане укрепить систему представления докладов мог бы более эффективный обмен информацией между договорными органами. Хотя база данных договорных органов способствует обеспечению совместного использования официальной информации Организации Объединенных Наций, тем не менее действующая в ООН система передачи уже существующей информации НПО другим договорным органам, которые, возможно, рассматривают ситуацию в одном и том же государстве-участнике, не лишена многих недостатков, а в неправительственных организациях такой системы нет вообще.

43. Г-н О'Флахерти обращает внимание на важное значение практики записи выступлений на заседаниях Комитетов на магнитофонную ленту. Он сообщает о некоторых случаях, когда магнитофонные записи передаются по радио и эффективно используются в качестве средства лоббирования национальными неправительственными организациями до рассмотрения доклада данного государства каким-либо договорным органом. Он предлагает продолжить практику записи выступлений на магнитофонную ленту и облегчить доступ к этим записям.

#### Замечания Генерального секретаря

44. Финансовый кризис, в котором оказалась Организация Объединенных Наций, также сказался и на подготовке документации, что, в свою очередь, неблагоприятно отразилось и на работе договорных органов. Задержки с обработкой докладов, кратких отчетов и

других документов договорных органов обусловлены главным образом перегрузкой лингвистических служб, возможности которых были резко сокращены. Задержки с представлением и чрезмерный объем документов сдерживают нормальный процесс их обработки. Здесь есть и другая характерная трудность: прогнозировать объем докладов государств, подлежащих обработке, весьма сложно, поскольку не известно, когда и в каком объеме представят государства свои доклады. С 1995 по 1997 год количество страниц докладов, которые представляются странами пяти договорным органам, обслуживаемым в Женеве, увеличилось более чем на 30%: с 4 512 до 5 926 страниц.

45. Хотя договорные органы обязаны соблюдать правила, установленные Генеральной Ассамблеей на предмет регулирования и ограничения объема документации, они тем не менее должны быть в состоянии выполнять и возложенную на них функцию контроля. Объем документации можно сократить за счет подготовки не всеобъемлющих, а более конкретизированных докладов, а также за счет ограничения числа пунктов повестки дня, которые должны быть отражены в кратких отчетах. После их подготовки все официальные документы регулярно вводятся в базу данных договорных органов, которая связана с сайтом Web Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека.

#### Е. Развитие и использование электронных баз данных

##### Рекомендации независимого эксперта

46. Независимый эксперт полагает, что создание новой адресной страницы Верховного комиссара по правам человека, которое необоснованно задерживалось, представляет собой весьма важное событие. Он рекомендует сохранить и дополнить эту страницу, а также разработать соответствующие меры по расширению к ней доступа. Процесс развития базы данных в будущем должен носить более системный, открытый для консультаций и гласный характер. В этой связи необходимо провести семинар экспертов и создать внешнюю консультативную группу. УВКБ и МОТ следует рассмотреть возможность подключения их ценных баз данных к системе Web для их использования теми, кто занимается проблемами прав человека, и другими заинтересованными сторонами (там же, пункты 60-66, 116).

##### Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

47. ЮНИСЕФ положительно оценивает систему поиска и баз данных, созданную для Конвенции о правах ребенка, и выступает за ее распространение на другие договоры в области прав человека. ЮНИСЕФ поддерживает эти инициативы и принимает в них участие в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека.

48. УВКБ принимает к сведению озабоченность независимого эксперта в связи с задержками с вводом в систему Интернет данных по странам и другой информации, которая готовится Управлением. УВКБ подтверждает, что оно и впредь будет уделять приоритетное внимание сбору и обработке правовой информации и других конкретных данных по странам для своего КД-ПЗУ ("RefWorld"), который обновляется раз в шесть месяцев. Эта мера выбрана в связи с тем, что основные пользователи КД-ПЗУ, т.е. полевые отделения УВКБ, либо вообще не имеют доступа к системе Интернет, либо этот

доступ настолько ненадежен, что полагаться на него в качестве средства исследования просто невозможно. КД-ПЗУ "RefWorld" приобретается многими правительствами, работниками судебных органов, сторонами, занимающимися вопросами защиты беженцев, библиотеками и исследовательскими центрами во всем мире. Кроме того, некоторые эксперты договорных органов, выразившие заинтересованность в использовании КД-ПЗУ, также получили в свое распоряжение собственные копии; другие эксперты сообщили, что они имеют доступ к этим данным через библиотеки или университеты. Таким образом, УВКБ полагает, что информацией "RefWorld" могут легко пользоваться все те, кто в ней нуждается, и что расходы по ее использованию системой договорных органов отнюдь не являются запретительными.

#### Замечания Генерального секретаря

49. Генеральный секретарь приветствует полученные конструктивные ответы по поводу создания сайта Организации Объединенных Наций по правам человека в системе Web, который, как планируется, должен явиться одним из самых всеобъемлющих источников информации общего пользования по программе Организации Объединенных Наций в области прав человека и выполнять функцию базы данных, содержащей полную информацию о работе договорных органов, которой можно легко оперировать. С момента своего открытия 10 декабря 1996 года этот сайт в системе Web принимает в среднем около 3 000 посетителей в неделю. Эксперты договорных органов имеют возможность узнать, как пользоваться этим сайтом Web и базой данных. Их замечания и предложения по улучшению работы этой системы будут приветствоваться и впредь.

#### F. Общественная информация

##### Рекомендации независимого эксперта

50. Независимый эксперт полагает, что уровень информационно-пропагандистских материалов о деятельности договорных органов является крайне низким. В этой связи он рекомендует обеспечить в будущем непосредственное подключение договорных органов к процессам принятия решений в этой области. Далее он рекомендует предусматривать в бюджете системы общественной информации выделение средств на поддержку выдвигаемых на низовом уровне инициатив по распространению информации о договорных органах с использованием приемлемых с культурной точки зрения и более доступных форматов и средств массовой коммуникации. Необходимо изучить возможность налаживания партнерских отношений между научными и другими внешними учреждениями в целях расширения программы публикации. Внешней консультативной группе необходимо поручить обзор программы публикаций в области прав человека и составление соответствующих рекомендаций. Генеральному секретарю следует поручить подготовку доклада о

фактическом наличии в информационных центрах Организации Объединенных Наций материалов о деятельности договорных органов.

#### Замечания правительства

51. Правительство Канады предлагает рассмотреть возможность организации массово-просветительской кампании по повышению уровня информированности о деятельности договорных органов в качестве одного из мероприятий, которые можно провести во время или после празднования 50-й годовщины Всеобщей декларации прав человека.

#### Замечания неправительственных организаций

52. Организация "Север-Юг XXI" выражает заинтересованность в рекомендации, в соответствии с которой научным и другим внешним учреждениям можно было бы поручить подготовку некоторых публикаций при условии, что правительства не должны оказывать никакого влияния на этот процесс. Поскольку выбрать действительно "независимые" университеты может оказаться трудным, наиболее эффективный вариант мог бы заключаться в возложении одних и тех же задач на различные учреждения в странах как Юга, так и Севера, которые относятся к различным культурам, как это уже делается при выборе судей для исполнений функций в Международном Суде.

#### Замечания заинтересованных лиц

53. Г-н Звак и г-жа Бурейн согласны с необходимостью изучить возможность подготовки публикаций другими учреждениями. Некоторые учреждения, включая Нидерландский институт права человека (СИМ), уже предприняли инициативные меры по облегчению доступа к соответствующим материалам. Вместе с тем без поддержки Управления Верховного комиссара по правам человека дальнейшее осуществление таких проектов вряд ли возможно. И хотя в этой связи необходимо также изучить коммерческие варианты решения этого вопроса, такой подход ни в коей мере не должен препятствовать как можно более широкому распространению материалов.

54. Г-н О'Флахерти выражает сомнение по поводу необходимости обязательного привлечения членов договорных органов к организации массово-просветительских кампаний. Это не их область компетенции. Вместо этого он предлагает поручить проведение этой работы тщательно отобранными специалистами. Далее он высказывает идею о том, что Управление Верховного комиссара по правам человека могло бы разработать учебные и другие просветительские материалы с обеспечением к ним доступа через сеть Интернет. Прекрасным примером в этом плане является Совет Европы, создавший недавно в системе Web сайт Европейской комиссии против расизма и нетерпимости.

#### Замечания Генерального секретаря

55. Генеральный секретарь отмечает рекомендацию, в соответствии с которой договорные органы необходимо подключить непосредственно к процессу принятия решений по



подготовке материалов общего пользования, касающихся их работы. В этой связи он обращает внимание на тесное сотрудничество, которое уже налажено между программой публикаций по тематике прав человека и договорными органами. Все публикации, относящиеся к работе договорных органов, готовятся в консультации с ними, при этом соответствующий раздел зачастую готовится членами этих органов, в том числе "Руководство по представлению докладов по правам человека" и серия "Изложение фактов" по договорным органам.

56. Генеральный секретарь принимает к сведению предложение о том, чтобы предусмотреть в бюджете системы общественной информации выделение средств на поддержку инициатив, выдвигаемых на низовом уровне в целях распространения информации о договорных органах с использованием приемлемых с культурной точки зрения и более доступных форматов и средств массовой коммуникации, и выражает свое согласие с тем, что проблемы заключаются именно в проведении работы на низовом уровне. В последние годы были приняты дополнительные меры по сосредоточению внимания информационных центров Организации Объединенных Наций на пропагандировании работы договорных органов. Они, в частности, предусматривают – при передаче доклада какого-либо государства-участника на рассмотрение договорному органу – направление экземпляра этого доклада соответствующему ИЦООН с последующей передачей пресс-релизов по конкретным заседаниям соответствующего договорного органа и заключительных замечаний, принятых по докладу. Успех этого процесса зависит от целого ряда факторов. Первый из них заключается в способности ИЦООН выполнить дополнительный объем работы и от восприимчивости местных средств массовой информации к таким данным. Второй фактор заключается в уместности материалов заседания данного договорного органа и в заинтересованности в этих материалах. Еще один фактор состоит в качестве заключительных замечаний. И хотя полученные в разных случаях результаты неоднозначны, тем не менее ИЦООН способны значительно повысить заинтересованность на местах в работе договорных органов, связанной с теми странами, в которых расположены эти центры.

57. Генеральный секретарь призывает договорные органы подумать о способах представления своих выводов, которые могли бы обеспечить более легкое их понимание неспециалистами. Работа по формированию бюджета системы общественной информации и такая работа со стороны договорных органов должна проводиться одновременно.

#### G. Консультативные услуги

##### Рекомендации независимого эксперта

58. Независимый эксперт полагает, что программа консультативного обслуживания не обеспечивает надлежащего содействия проведению необходимых обзоров до ратификации тех или иных договоров по правам человека или подготовке докладов государствами, нуждающимися в соответствующей помощи. Результаты деятельности региональных и субрегиональных учебных курсов по вопросам, связанным с представлением докладов, вряд ли оправдывают расходы, сопряженные с организацией таких курсов. В этой связи он рекомендует разработать целенаправленную программу по удовлетворению существующих в

этой сфере потребностей и отнести ее к числу приоритетных направлений деятельности (там же, пункты 72-77, 118).

#### Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

59. Конвенция о правах ребенка возлагает на ЮНИСЕФ юридическое обязательство по содействию соблюдению и защите прав детей. В статье 45 конкретно говорится об обязанности ЮНИСЕФ принимать участие в рассмотрении докладов государств-участников, представлять заключения экспертов относительно осуществления Конвенции; представлять доклады Комитету по правам ребенка об осуществлении Конвенции; и удовлетворять просьбы Комитета о предоставлении технических консультаций или помощи тому или иному государству-участнику. Процесс представления докладов дает ЮНИСЕФ уникальную возможность расширить свою работу по осуществлению Конвенции на национальном и местном уровнях. ЮНИСЕФ укрепляет процесс представления докладов, который строится на принципах участия и гласности и который способствует вовлечению всех слоев общества в работу по защите прав детей. Эта инициатива имеет важное значение для углубления знаний государственных должностных лиц, членов неправительственных организаций и сотрудников ЮНИСЕФ.

60. ЮНИСЕФ организовал целый ряд национальных и региональных рабочих совещаний по ознакомлению вышеупомянутого персонала с процессом представления докладов, предусмотренных Конвенцией о правах ребенка и Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Эти учебные программы включали информацию о договорах в области прав человека и договорных органах. В 1997 году такие рабочие совещания состоялись, в частности, в Свазиленде, Объединенной Республике Танзания, Южной Африке, Кот-д'Ивуаре и Турции.

#### Замечания Генерального секретаря

61. В последние годы работа концентрировалась на укреплении национального потенциала в области подготовки национальных докладов договорным органам. С 1993 года в Управление Верховного комиссара по правам человека поступили запросы на организацию учебной подготовки для 134 человек из 81 государства-члена. Предложения, представленные независимым экспертом, дают хорошую возможность поразмыслить над уроками, извлеченными из этого опыта.

62. Одним из важнейших результатов, достигнутых в последнее время, является разработка всеобъемлющего пакета материалов по системе представления докладов договорным органам. Он включает Руководство по представлению докладов в области прав человека, Руководство для преподавателей по вопросам подготовки докладов в области прав человека и карманный справочник по основным договорам в области прав человека. Все эти материалы были разработаны в сотрудничестве с программой Колледжа для сотрудников ООН в Турине и в настоящее время имеются в распоряжении всех государств-членов.

63. Учебные мероприятия регулярно организуются на региональном и субрегиональном уровнях, а также на национальном уровне. Что касается регионального и субрегионального

уровней, то подход к обучению и методологиям сосредоточен на "подготовке преподавателей" с целью научить их разрабатывать и осуществлять учебные программы на национальном уровне. Этот подход строится в основном на создании национального потенциала, а не на оказании прямой помощи и предусматривает проведение участниками эффективных последующих мероприятий на национальном уровне. Интенсивная подготовка преподавателей имеет целью привить сотрудникам, ответственным за подготовку докладов, навыки проведения учебных мероприятий после прослушивания курса с использованием практического опыта специалистов, работающих на местах. Участники знакомятся с методом подготовки плана действий до возвращения в свои страны, что дает им возможность продумать организацию учебных мероприятий на национальном уровне, которая позволила бы обеспечить "множительный эффект". Что касается остальных факторов, обеспечивающих такой множительный эффект, то они действуют на национальном уровне и зависят от соответствующих правительств. Многие конструктивные замечания, высказанные участниками в ходе учебных мероприятий, со всей очевидностью свидетельствуют о том, что последующие мероприятия на национальном уровне должны проводиться инструктором из Управления. В связи с нынешними финансовыми проблемами потребности в средствах на финансирование последующей учебной работы необходимо удовлетворять за счет внебюджетных ресурсов.

64. "Совместная подготовка" по линии программы Колледжа для сотрудников ООН в Турине осуществляется и в настоящее время; с 1994 года при поддержке этого проекта были проведены три учебных курса. Кроме того, учебные мероприятия, финансируемые за счет средств проекта колледжа для сотрудников ООН, были также проведены в Аддис-Абебе в июле 1997 года и в Антананариву в декабре 1997 года.

65. Ряд докладов государств-участников, которые были представлены государствами после участия их экспертов в учебной программе по представлению докладов, со всей очевидностью свидетельствуют об эффективности этих программ. В 1994 году представители 19 стран прошли учебу в Управлении Верховного комиссара по правам человека по тематике подготовки докладов их государствами. По состоянию на декабрь 1997 года 12 из этих стран представили в общей сложности 27 докладов. В 1995 году в учебной программе приняли участие представители 28 стран 1/, 18 из которых впоследствии представили в соответствии с договорами в общей сложности 38 докладов.

---

1/ За исключением трех стран, которые участвовали в программе 1994 года и которые также участвовали в программе 1995 года. Таким образом, в 1995 году в программе участвовала в общей сложности 31 страна.

В 1996 году в учебной программе участвовали представители 13 стран 2/, из которых четыре страны представили пять докладов. В 1997 году в одном из учебных мероприятий, организованных Управлением Верховного комиссара по правам человека или программой Колледжа для сотрудников ООН, приняли участие представители еще 26 стран 3/.

66. На национальном уровне было организовано несколько учебных курсов в тех странах, в которых наблюдается острая нехватка специалистов в области подготовки докладов. Опыт Управления Верховного комиссара по правам человека свидетельствует о необходимости организации дальнейшей учебной подготовки после проведения национальных учебных программ, а также региональных или субрегиональных программ. Для всей этой работы также нужны ресурсы. Если бы в средствах не было недостатка, то тогда национальные учебные программы, в которых участвует широкий круг национальных должностных лиц, были бы, несомненно, более эффективными, нежели региональные программы, в которых участвует один-два национальных должностных лица из каждого государства-участника. Вместе с тем более широкое участие вряд ли позволило бы удовлетворить потребности в подготовке такого же числа стран за счет тех же ресурсов и с такой же степенью эффективности, которую обеспечивает ныне действующая концепция проведения региональной и субрегиональной подготовки.

67. Идея региональных советников на основе принятой модели в МОТ, как об этом говорится в пункте 75 доклада независимого эксперта, заслуживает того, чтобы ее изучить. У ПРООН также есть программы с участием региональных консультантов, цель которых – обеспечение постоянной и существенной поддержки на местах в приоритетных областях деятельности ПРООН. Однако и в этом случае основной вопрос заключается в наличии ресурсов. Для проведения этой работы необходимо создать как минимум четыре поста. Государства, возможно, пожелают обсудить условия осуществления этой рекомендации.

68. Можно отметить, что на юге Африки в 1998 году планируется осуществить совместный проект ПРООН и Управления Верховного комиссара по правам человека, которым предусматривается создание должности регионального консультанта. Консультант по региональной программе в области прав человека будет работать в тесной связи с

---

2/ За исключением 8 стран, которые участвовали в программах 1994 или 1995 года и которые также участвовали в программе 1996 года. Таким образом, в программе в общей сложности приняла участие в 1996 году 21 страна.

3/ За исключением 19 стран, которые участвовали в программах 1994, 1995 или 1996 годов и которые также участвовали в одной из программ 1997 года. Таким образом, в программах в общей сложности участвовали в 1997 году 45 стран.

правительствами и координаторами-резидентами Организации Объединенных Наций в этом субрегионе в целях оказания поддержки, консультативной помощи и содействия на местах по тематике прав человека, в том числе и по подготовке докладов для договорных органов.

#### Н. Специальные доклады

##### Рекомендации независимого эксперта

69. Независимый эксперт рекомендует обеспечить проведение соответствующими комитетами тщательной работы по оценке эффективности "специальных докладов" и "процедур незамедлительных действий". На данный момент отдача от этих процедур представляется низкой. В целом же необходимо сохранить принцип разделения труда между договорными органами и специальными механизмами. (Там же, пункты 78, 79, 119).

##### Замечания правительств

70. Признавая, что договорные органы не должны дублировать работу специальных механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека, правительство Канады подтвердило свое мнение о том, что они, тем не менее, могут сыграть свою роль в плане привлечения время от времени внимания экспертов к возникающим проблемам. В силу проводимого ими регулярного обзора результативности политики государств-участников договорные органы в состоянии прослеживать тенденции, которые являются предвестником ухудшения положения в области соблюдения данных прав человека. Они также имеют хорошие возможности для контроля за решением проблем в области прав человека, которые выявлены в рамках специальных процедур Организации Объединенных Наций. Канада обращает особое внимание на необходимость более широкого использования учреждениями Организации Объединенных Наций докладов договорных органов.

71. Правительство Кипра признает, что проанализировать в деталях взаимосвязь между системой договоров по правам человека и системой специальных докладчиков, представителей и экспертов Комиссии по правам человека весьма трудно. Вместе с тем оно отмечает, что в случае сохранения принципа "разделения труда" между обеими системами в связи с призывами к незамедлительным действиям Комиссии по правам человека будет необходимо предусмотреть соответствующие процедурные меры по тщательному рассмотрению докладов, представленных ее специальными докладчиками и т.д. Она также должна рассмотреть наиболее эффективную процедуру распределения докладов, содержащих призывы к незамедлительным действиям.

72. По мнению Израиля, необходимо проводить четкое различие между функциями договорных органов и специальными докладами. Во-первых, договорные органы вряд ли представляют собой ту инстанцию, в которой можно было бы действенным образом рассмотреть чрезвычайные ситуации, предполагающие необходимость срочного урегулирования. Во-вторых, специальные доклады рассматривались бы в этом случае в

ущерб регулярным докладам государств. И наконец, нечеткие критерии срочных процедур открывают в какой-то мере возможность манипуляции со стороны договорных органов, которые могли бы прибегнуть к этим процедурам во всех случаях, когда они не удовлетворены ситуацией в каком-либо государстве. Договорные органы должны письменно и детально обосновывать причины использования ими механизма срочных процедур.

#### Комментарии заинтересованных лиц

73. Г-н Звак и г-жа Бурефейт согласны с независимым экспертом в том, что результаты использования договорными органами практики подготовки специальных докладов за последние пять лет следует тщательно рассмотреть. Они отметили, что для людей со стороны критерии, в соответствии с которыми запрашивается специальный доклад, совершенно не ясны. Например, не понятно, играет ли в этом случае какую-либо роль официальное введение чрезвычайного положения или наличие чрезвычайного положения де-факто. Многие специальные докладчики Комиссии по правам человека занимаются странами, которые являются участниками, в частности, Международного пакта о гражданских и политических правах; совершенно не ясно, играет ли какую-либо роль в этом плане наличие таких мандатов. Следует также рассмотреть вопрос о том, дают ли специальные доклады и их рассмотрение какую-либо дополнительную пользу. Государства-участники могут рассматривать возможность представления специальных докладов в качестве единственного средства, имеющегося в их распоряжении, для изложения своей трактовки событий на соответствующем международном форуме. Их сотрудничество можно также объяснить и тем фактом, что договорные органы в общем и целом носят, как считается, неполитизированный характер и что в этой связи государства могут рассчитывать на "справедливое рассмотрение".

74. Г-н О'Флахерти не согласен с мнением о роли договорных органов в урегулировании сложных кризисных ситуаций. Он отмечает, что в заключительном докладе независимого эксперта нет никаких неоспоримых данных в поддержку его вывода о том, что работа договорных органов в этом направлении приносила мало пользы, равно как и не проводится никакого различия между процедурами, основанными на представлении докладов, и другими специальными процедурами. Ссылки на роль механизмов, созданных на основании Устава, более пригодны - в условиях, когда существует настоятельная необходимость в налаживании эффективных связей между этими механизмами и договорными органами, - к сотрудничеству и совместной работе, нежели к "разделению труда". Далее он отмечает исключительно важную роль, которая отводится договорным органам в Дейтонском соглашении (статья XIII приложение 6; см. также Конституцию Боснии и Герцеговины, прилагаемую к Вашингтонскому соглашению, заключенному в марте 1994 года). Содержащийся в нем призыв к договорным органам принимать участие в осуществлении мирного соглашения представляет собой исключительную возможность совершенствования практики Комитета.

I. Сводные доклады и договорные органы

Рекомендации независимого эксперта

75. Независимый эксперт подчеркивает, что в свете современных тенденций существующая система представления докладов является, судя по всему, нежизнеспособной. В этой связи он перечисляет четыре варианта возможных действий, которые имеются в распоряжении государства: а) отметить все опасения как паникерские и не предпринимать никаких действий; б) настоятельно призвать договорные органы осуществить широкомасштабные реформы и найти способы удовлетворения существующих и новых потребностей в рамках имеющихся ресурсов; с) обеспечить выделение гораздо более значительных средств из бюджета для целей сохранения статус-кво; d) осуществить широкомасштабные реформы по ряду направлений с использованием некоторых элементов вариантов б) и с). Последний вариант включает подготовку "сводных докладов, ликвидацию всеобъемлющих периодических докладов в их нынешней форме и их замену системой руководящих принципов представления докладов, учитывающей конкретную ситуацию в каждом государстве, и объединение (сокращение) ряда договорных органов. По его мнению, при наличии соответствующей политической воли по последнему из предложенных вариантов можно было бы созвать небольшую группу экспертов для изучения способов его реализации (там же, пункты 81-97, 120).

Замечания правительств

76. Правительство Австралии поддерживает пересмотр процедур представления докладов в целях оптимизации процесса представления докладов государствами-участниками, подготовки более коротких и более конкретных докладов и обеспечения более полного согласования и обмена информацией между договорными органами. По мнению Австралии, возможности оптимизации процесса представления докладов велики. Из двух вариантов, предложенных независимым экспертом, - сведение докладов, представляемых в соответствии со всеми договорами, в один доклад или отказ от требования представлять всеобъемлющие периодические доклады - Австралия поддерживает второй. Если первоначальный доклад должен носить всеобъемлющий характер, то последующие периодические доклады должны быть сосредоточены на ограниченном числе вопросов, определенных заблаговременно и разработанных применительно к ситуации каждого государства-участника.

77. Альтернативный подход мог бы заключаться в подготовке докладов, которые сосредоточены на конкретных вопросах. Эти вопросы можно было бы определить на основании замечаний и заключительных выводов Комитета по предыдущему докладу. Государство-участник также могло бы представить информацию Комитету о существенных изменениях, которые произошли за период, охватываемый докладом. Использование перекрестных ссылок на соответствующие материалы, содержащиеся в других периодических докладах, позволило бы избежать ненужного дублирования.

78. По мнению правительства Австралии, необходимо более тщательно рассмотреть предложение о сведении шести договорных органов в один. Приоритетное внимание следует уделять тем реформам договорной системы, которые можно реализовать в краткосрочном и среднесрочном плане.

79. Правительство Канады высказывает предостережение по поводу любых предложений, касающихся объединения договорных органов. Тот факт, что не все государства ратифицировали одни и те же конвенции, является самой очевидной из большого числа практических трудностей, которые могут возникнуть в результате реализации этой схемы. Определенные трудности могут возникнуть и в связи с тем, что некоторые конкретные вопросы, такие, как права детей и женщин, могут не получить должного отражения во всеобъемлющем докладе. Что еще более важно, Канада отнюдь не уверена в том, что такое объединение докладов позволит существенно облегчить бремя отчетности, которое лежит на государствах-участниках. По мнению Канады, сводные доклады, в которых будет содержаться информация для нескольких договорных органов в одном документе, создадут практические, хотя и преодолимые трудности. Несмотря на то, что у заинтересованных государств должна быть возможность использования именно этого подхода, если они считают, что он в большей степени соответствует их конкретной ситуации, Канада тем не менее выразила сомнение по поводу того, что сводные доклады позволят резко повысить эффективность, необходимую для восстановления нормального функционирования системы договорных органов.

80. По мнению Канады, единственным важнейшим шагом, который позволил бы повысить эффективность функционирования системы органов Организации Объединенных Наций, созданных в соответствии с договорами о правах человека, явился бы отказ от представления всеобъемлющих докладов и переход к системе докладов, сосредоточенных на конкретных проблемах, являющихся предметом беспокойства. Хотя этот вариант вряд ли желателен в случае первоначальных докладов государств-участников, тем не менее в случае последующих периодических докладов он позволил бы значительно повысить эффективность и отдачу от системы представления докладов. При нормальной организации работы система подготовки докладов по конкретным вопросам позволила бы добиться нескольких целей: снизить объем работы, требуемой для подготовки докладов, снизить степень дублирования материала в различных докладах и более точно определить те направления, по которым государствам-участникам следует провести дополнительную работу. Канада полагает, что каждый договорный орган должен рассмотреть отдельно наиболее эффективные способы реализации этой системы.

81. Канада считает, что основные элементы системы подготовки докладов по конкретным вопросам заключаются в следующем: а) вопросы, которые предлагается государству изложить в своем докладе, должны выбираться с использованием всех имеющихся источников информации, однако особое внимание следует при этом уделять предыдущим рекомендациям, сделанным договорным органом; б) перечень вопросов должен быть конкретизирован и не должен выходить за пределы ограниченного числа приоритетных тем или областей; в) вопросы, которые будут подняты, должны быть доведены до сведения государства-участника заблаговременно до предполагаемых сроков рассмотрения, с тем



чтобы дать ему достаточно времени для подготовки письменного доклада; и  
d) государство-участник берет на себя ответственность представлять свои доклады договорному органу до истечения установленного минимального срока до рассмотрения доклада на Комитете, с тем чтобы дать членам Комитета достаточное время на подготовку.

82. Канада предлагает каждому договорному органу разработать гибкую концепцию или систему представления докладов по конкретным вопросам и проинформировать государства-участники о принятых ими решениях в этой связи. Даже при отсутствии такой концепции систему подготовки докладов по конкретным вопросам можно, по мнению Канады, применить немедленно в каждом случае, когда договорный орган и заинтересованное государство-участник согласны следовать данной процедуре. В тех случаях, когда в последние годы доклад не представлялся, договорные органы могут, как и в случае первоначальных докладов, предпочесть, чтобы государство-участник представило всеобъемлющий доклад.

83. Правительство Кипра поддерживает рекомендацию, содержащуюся в пункте 120, в соответствии с которой предлагается созвать небольшую группу экспертов в целях рассмотрения условий объединения договорных органов. Оно также поддержало точку зрения о том, что систему подготовки сводных докладов можно было бы ввести даже до принятия других мер. Такие доклады позволили бы облегчить тяжелое бремя, лежащее на небольших государствах, по подготовке шести докладов, которые во многих отношениях дублируют друг друга. Если в связи с различиями в сроках представления докладов различным договорным органам сводный доклад будет представлен более чем за 18 месяцев до даты, на которую приходится представление доклада соответствующему договорному органу, то в этом случае государствам следует предложить представить краткий обновленный вариант доклада по вопросам, которые конкретно относятся к компетенции упомянутого выше договорного органа.

84. Правительство Финляндии согласно с оценкой независимого эксперта о том, что нынешняя система нежизнеспособна и что в этой связи ее следует в значительной мере перестроить. Многие государства представляют свои доклады с опозданием, что частично обусловлено отсутствием у многих из них соответствующих ресурсов. Подготовка докладов и их рассмотрение договорными органами связаны с проведением большого объема работы. В окончательном докладе независимого эксперта предлагается ряд мер, которые позволили бы решить эту проблему. В частности, по мнению Финляндии, особенно ценной из этих мер является смягчение требований, предъявляемых к системе представления докладов. Один из вариантов решения этой проблемы мог бы заключаться в разработке более конкретизированной и гибкой концепции представления докладов, предполагающей замену обстоятельных докладов более краткими сообщениями по ограниченному числу вопросов, определенных, по возможности, на основе заключительных замечаний, принятых по предыдущему докладу.

85. Правительство Израиля поддерживает концепцию сведения воедино всех докладов, которые готовятся для различных договорных органов. Изложение ситуации в одном

всеобъемлющем докладе было бы более логичным, нежели ее искусственное разделение на различные доклады. Оно отмечает, что Комитет по ликвидации расовой дискриминации уже пересматривает структуру содержания периодических докладов. В соответствии с этой реформой один из двух докладов может представляться в виде обновленного варианта. Более широкое применение этого подхода позволило бы снять в какой-то мере остроту нынешней ситуации, особенно при наличии четкого указания относительно того, насколько должны отличаться по охвату всеобъемлющие доклады и обновленные варианты. Израиль положительно оценивает предложение независимого эксперта созвать небольшую экспертную группу в целях рассмотрения условий объединения договорных органов.

86. Правительство Нидерландов отмечает, что в национальных докладах, как правило, содержится лишь та информация, которую государства хотят обнародовать, поскольку вся эта система строится на принципе, в соответствии с которым государства сами представляют информацию о мерах, которые они принимают в порядке осуществления стандартов в области прав человека. В результате этого зачастую складывается парадоксальная ситуация, когда государства, в которых отмечается мало случаев нарушения прав человека или не отмечается вообще, представляют доклады с критическим изложением проблем, которые на самом деле не существуют, а государства, в которых случаи нарушения прав человека носят более распространенный характер, менее расположены представлять доклады, содержащие всестороннюю информацию. В этой связи Нидерланды предложили в качестве одного из вариантов решения этой проблемы направлять государствам вопросники, содержащие конкретные вопросы, сформулированные с учетом ситуации данного государства. На основе этих вопросов можно было бы представлять конкретные доклады. Таким образом, государства-участники могли бы увязывать договорные обязательства с национальной практикой, что в конечном итоге могло бы привести к улучшению ситуации в области прав человека.

87. Правительство Республики Корея отмечает, что увеличение числа запросов на представление докладов в соответствии с договорами в области прав человека, количество которых постоянно увеличивается, ложится все более тяжелым бременем на государства-участники в целом и на развивающиеся страны в частности. По мнению Республики Корея, такое бремя увеличивается еще и в результате дублирования и отсутствия координации в работе различных процедур и механизмов, предусмотренных договорными органами. Республика Корея согласна с тем, что существующая система представления докладов нежизнестойка, о чем свидетельствует большое число значительно просроченных докладов и серьезный разрыв во времени между представлением и рассмотрением докладов.

88. В связи с масштабами этих проблем Республика Корея считает, что иного выхода, кроме облегчения административного бремени по представлению докладов государствами, которое лежит как на самих государствах-участниках, так и на договорных органах, просто нет. Республика Корея поддерживает реформы, которые позволили бы придать этому процессу оптимальный характер и отмечает, что представление единого сводного доклада, как это предложил независимый эксперт, является, судя по всему, одним из практических решений этой проблемы. Поскольку доклады, подлежащие представлению органам, созданным на основании соответствующих договоров в области прав человека, зачастую

предполагают необходимость включения одинаковой информации, Республика Корея считает, что эти доклады можно было бы свести в один и установить пятилетний цикл отчетности, что позволило бы устранить дублирование административных запросов на представление докладов государствами-участниками.

89. Республика Корея предлагает договорным органам разработать, в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека, ряд руководящих принципов подготовки сводного доклада. Этот доклад мог бы состоять из двух частей: первая часть была бы посвящена изложению общих вопросов, применимых ко всем государствам-участникам, а вторая – конкретным вопросам, специально разработанным для каждого конкретного государства-участника.

#### Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

90. Что касается предложения о представлении единого сводного доклада каждым государством-участником, то ЮНИСЕФ настаивает на необходимости включения в этот доклад конкретной информации по различным вопросам, в частности по детской проблематике. Представление единого доклада может привести к опасности размыwania важных вопросов и ослаблению работы как по их рассмотрению, так и по выработке конкретных рекомендаций.

#### Замечания неправительственных организаций

91. Группа НПО по Конвенции о правах ребенка высказывает свои мнения по проблемам, с которыми сталкивается система представления докладов. Задержки с рассмотрением докладов по Конвенции о правах ребенка составляют два года. Аналогичные задержки наблюдаются и в случае других договорных органов. К моменту рассмотрения доклада государства-участника содержащаяся в нем информация устаревает. При этом получается, что устаревает и информация, которую собирают НПО, тем более что импульс, который придается процессу отчетности, тоже теряется. Для того чтобы решить эти проблемы, нужны радикальные меры. Поэтому единственный устойчивый долговременный вариант заключается в объединении договорных органов или сведении воедино всех докладов, которые должны быть им представлены. Накладки в работе этой системы очевидны и ложатся тяжелым бременем как на государства-участники, так и на те стороны, которые занимаются вопросами контроля за осуществлением договоров.

92. Межцерковный комитет по делам беженцев рекомендует создать объединенный профессиональный орган по контролю за осуществлением договоров в составе штатных сотрудников. В связи с проблемой "нормативной совместимости" и взаимоотношений с региональными механизмами в области прав человека, как об этом говорится в промежуточном докладе независимого эксперта, Межцерковный комитет по делам беженцев считает более полезным создание единого механизма по разбору жалоб. Такой подход, судя по всему, возможен и желателен в краткосрочном плане. Он также выступает за учреждение суда по правам человека, который обладал бы "консультативной юрисдикцией", не предусматривающей применение санкций. Такая юрисдикция, как это видно на

примере Межамериканского суда по правам человека, положительно зарекомендовала себя на практике.

93. Межцерковный комитет по делам беженцев выражает сомнение по поводу того, что обеспечить более эффективное осуществление договоров можно путем сведения воедино различных процессов рассмотрения договорными органами докладов государств. Признавая проблемы, связанные со сроками проведения совещаний экспертов, которые выполняют свои функции в основном на добровольной основе, он тем не менее не считает, что альтернативных методов работы просто нет. В этой связи отдельное рассмотрение проблематики женщин, детей, предотвращения пыток и т.д. без участия специализированных договорных органов представляется затруднительным.

94. Межцерковный комитет по делам беженцев положительно оценивает предложение, предусматривающее представление государством сводного доклада. По его мнению, эта рекомендация никоим образом не противоречит предложению о сохранении различных процессов рассмотрения вышеупомянутой проблематики. Общий доклад мог бы в целом представлять собой прочную базу рассмотрения различными договорными органами тех вопросов, которые относятся к их компетенции.

#### Замечания заинтересованных лиц

95. Г-н Звак и г-жа Бурефейн отмечают, что, хотя доклады государств-участников представляют собой важнейший источник информации для их диалога с договорными органами, тем не менее все они, как правило, пользуются дополнительными сведениями из официальных и неофициальных источников. Таким образом, доклады государств больше не являются единственным источником информации, а в какое-то время может даже оказаться, что они не являются и самым важным источником. Кроме того, многие доклады редко содержат информацию, которая выходила бы за рамки законодательных мер. В них фактически никогда не содержится никаких сведений о практике применения таких мер, хотя во время диалога с представителями государств-участников этот момент выходит на первый план.

96. Г-н Звак и г-жа Бурефейн высказывают мысль о том, что, возможно, стоило бы изучить целесообразность переориентации основных усилий государств-участников. Государства могли бы готовить один доклад, состоящий из нескольких разделов, в которых рассматривалась бы тематика различных договоров, участником которых оно является. Такая система может сработать только в том случае, если правительства направляют на комитеты, рассматривающие их доклады, хорошо подготовленные делегации. Кроме того, следовало бы изучить возможность корректировки руководящих принципов представления докладов, с тем чтобы не допустить потери информации, подлежащей представлению на основании специализированных договоров. Это означает, что сводный доклад должен являть собой не только сведенный воедино доклад по двум пактам, но и полностью отражать все аспекты других соответствующих договоров. Одно из важных побочных последствий использования системы сводных докладов могло бы заключаться в укреплении

взаимозависимости гражданских и политических прав, с одной стороны, и экономических, социальных и культурных прав – с другой.

97. Г-н Крейг Скотт считает, что рекомендация, имеющая целью изучить возможности объединения, в том числе и возможное сокращение числа договорных органов по правам человека, может оказаться, по зрелому размышлению и с учетом изменяющихся финансовых реалий, нежелательной. В частности, объединение договорных органов может подорвать принцип взаимодействия различных отраслей знаний, опыта и нормативной деятельности, сохранение которого лежит в основе функционирования директивных органов, принимающих решения на коллективной основе. Г-н Скотт также предлагает разработать порядок определения международных кандидатов, который можно было бы использовать при отборе кандидатов для участия в работе совещаний государств-участников.

#### Замечания Генерального секретаря

98. Признавая необходимость оптимизации процесса представления докладов и высказываясь в поддержку дискуссии по этому жизненно важному вопросу, Генеральный секретарь обращает внимание на необходимость более тщательного рассмотрения договорными органами цели конкретизированных докладов и критерия отбора основных вопросов применительно к каждому государству-участнику. Договорным органам предлагается глубоко проанализировать цель, которая ставится перед такими докладами, и предложить конкретные способы отбора проблем.

#### Ж. Внесение поправок в договоры

#### Рекомендации независимого эксперта

99. Независимый эксперт подчеркивает необходимость разработки упрощенного механизма внесения изменений в процедурные нормы договоров по правам человека. Его рекомендации по этому вопросу изложены ниже (там же, пункты 101, 121):

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

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

в) Генеральной Ассамблее следует просить совещание государств-участников соответствующих договоров обсудить средства, с помощью которых можно было бы

побудить соответствующее государство уделять более пристальное внимание ратификации уже одобренных поправок;

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

e) с учетом согласованного в 1992 году решения Совещания государств-участников и Генеральной Ассамблеи о том, чтобы внести в пункт 6 статьи 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации поправку о снятии с государств-участников ответственности за покрытие расходов членов Комитета, необходимо незамедлительно принять меры по списанию остающейся задолженности по начисляемым в этой связи взносам. Необходимо решить вопрос о возможности покрытия суммы задолженности за счет регулярного бюджета и тем самым снять эту проблему. При этом следует отметить, что с правовой и программной точек зрения такая мера отнюдь не означает создание прецедента применения расширительного толкования существующих норм.

100. Несмотря на повышение качества некоторых элементов существующих механизмов по налаживанию сотрудничества со специализированными учреждениями и другими органами, общий их уровень остается крайне низким. Верховному комиссару следует организовать совещание на высоком уровне в целях изучения способов налаживания более эффективного сотрудничества с договорными органами (там же, пункты 108, 121).

#### Замечания правительств

101. Правительство Австралии также считает необходимым предпринять шаги в целях упрощения механизма внесения изменений в технические или процедурные нормы, связанные с будущими и действующими договорами. Оно поддерживает рекомендацию на предмет того, чтобы просить юрисконсульта провести анализ возможностей применения более новаторских подходов к рассмотрению имеющихся и будущих поправок, подлежащих внесению в технические или процедурные нормы, предусмотренные договорами по правам человека.

102. Правительство Канады согласно, что процесс внесения поправок в процедурные нормы, предусмотренные договорами по правам человека, следует упростить и что в этой связи необходимо рассмотреть соответствующие варианты.

#### Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

103. ЮНИСЕФ поддерживает предлагаемую поправку к Конвенции о правах ребенка, предусматривающую расширение членского состава Комитета по правам ребенка с 10 до 18 экспертов.

К. Языковая проблема

Рекомендации независимого эксперта

104. По мнению независимого эксперта, сохранение языкового разнообразия в контексте деятельности договорных органов имеет важное значение по целому ряду причин. Однако в связи с тем, что существенное увеличение финансирования службы устного перевода не планируется, перед различными комитетами встает настоятельная необходимость изыскивать средства, позволяющие рабочим группам и участникам других пленарных заседаний обходиться без официального перевода. В этой связи он считает необходимым уделять более пристальное внимание способности кандидатов на избрание в договорные органы работать по крайней мере на одном, а желательно на двух из трех основных языков: английском, испанском и французском. Необходимо также изыскивать средства, позволяющие более эффективно использовать в интересах всего Комитета материалы, имеющиеся лишь на каком-либо одном языке. Кроме того, необходимо было бы рассмотреть вопрос о передаче ряда обязанностей рабочим группам, способным работать без перевода (там же, пункт 106).

Замечания правительств

105. Правительство Финляндии указывает, что доклады должны представляться членам договорных органов заблаговременно, однако отмечает, что это происходит не всегда, поскольку доклад не подлежит распространению до тех пор, пока он не будет переведен на все официальные языки.

106. Правительство Республики Корея считает конструктивным предложение о том, чтобы сделать английский язык единственным рабочим языком договорных органов, что позволит снизить нагрузку на секретариат. Вместе с тем она настаивает на том, что окончательные официальные документы должны издаваться на английском, французском и других официальных языках Организации Объединенных Наций по просьбе заинтересованных государств-членов в соответствии с практикой, действующей в настоящее время.

Замечания неправительственных организаций

107. Группа НПО по Конвенции о правах ребенка сообщает, что у нее нет возможности переводить документы НПО и что переводить их не будет и Организация Объединенных Наций. В этой связи документы НПО, представленные не на английском, а на другом языке, не будут приниматься полностью во внимание при их рассмотрении Комитетом. Для того чтобы устранить этот недостаток, группа НПО рекомендует, чтобы международные НПО, работающие на национальном уровне, переводили документы НПО на английский язык или выделяли средства для их перевода.

108. Организация "Север-Юг XXI" выражает сожаление по поводу того, что бюджетные ограничения приводят к нарушению принципа языкового разнообразия. Преобладающее использование английского языка является не чем иным, как еще одной из форм господства, царящего в мире в области точных наук, и тесно связано с вопросом экономического господства. Доминирование одного языка в области прав человека

обуславливает соответственно и выработку противоречивых концепций прав человека. В лексике некоторых языков такое понятие, как "великие державы в области прав человека", не существует, и напротив, в некоторых языках стран Юга существуют определенные гуманистические концепции, которые не известны языкам северных стран. Это разнообразие отражает различные культуры и различные ценности, которые Организация Объединенных Наций должна уважать. Подтверждение Генеральной Ассамблеей важности языкового разнообразия активно поддерживается многими неправительственными организациями, в том числе и организацией "Север-Юг XXI".

L. Сотрудничество со специализированными учреждениями  
и другими органами

Рекомендации независимого эксперта

109. Независимый эксперт рекомендует Комиссии по правам человека просить Верховного комиссара созвать двухдневное совещание высокого уровня представителей старшего звена ключевых специализированных учреждений и других органов (включая МОТ, ВОЗ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, УВКБ, ПРООН, ЮНФПА и Всемирный банк), старших сотрудников Управления Верховного комиссара по правам человека и председателей шести договорных органов. В целях максимальной экономии средств и эффективного использования других механизмов обеспечения координации это совещание необходимо провести непосредственно до или сразу же после ежегодного совещания председателей. Цель этого совещания должна заключаться в изучении наиболее конструктивных, адекватных, экономичных и взаимовыгодных средств сотрудничества между этими органами и комитетами по правам человека (там же, пункт 108).

Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

110. ЮНИСЕФ отмечает тесные взаимосвязи, установленные им с Комитетом по правам ребенка. Он поддерживает работу Комитета по целому ряду направлений, включая оказание технической помощи и обеспечение возможности членам Комитета консультироваться в ходе поездок на места с целым рядом участников на уровне стран. ЮНИСЕФ также регулярно поддерживает участие членов Комитета в работе соответствующих конференций, семинаров и рабочих совещаний на мировом, региональном и национальном уровнях. Он неизменно поддерживает совместные усилия, направленные на привлечение специализированных учреждений к работе по реализации Конвенции о правах ребенка и поддержку контрольной функции Комитета по правам ребенка, в частности в порядке реализации заключительных замечаний на национальном уровне.

111. ЮНИСЕФ призывает другие учреждения Организации Объединенных Наций поддержать работу договорных органов в области прав человека в качестве средства более эффективной реализации договоров по правам человека и принимать меры по укреплению конструктивного диалога по тематике прав человека между договорными органами и государствами-участниками.



Замечания неправительственных организаций

112. По мнению организации "Север-Юг XXI", рекомендация, касающаяся укрепления сотрудничества с МОТ, является разумной.

М. Качество заключительных замечаний

Рекомендации независимого эксперта

113. Независимый эксперт рекомендует договорным органам прилагать все усилия для дальнейшего повышения качества формулируемых ими заключительных замечаний, добиваясь их максимальной ясности, содержательности, точности и конкретности (там же, пункты 109, 122).

Замечания правительств

114. Правительство Австралии также считает необходимым и впредь повышать качество заключительных замечаний, с тем чтобы сделать их точными, ясными и содержательными. Этот момент приобретет еще большее значение, если периодические доклады будут основываться главным образом на комментариях и заключительных замечаниях Комитета.

Замечания учреждений и органов Организации Объединенных Наций

115. ЮНИСЕФ разделяет точку зрения о том, что заключительные замечания должны в обязательном порядке основываться на более точной и всесторонней информации о положении детей в каждой стране. Качество заключительных замечаний имеет основополагающее значение для эффективного осуществления рекомендаций на национальном уровне и укрепления диалога с государствами-участниками. Договорные органы должны прилагать все усилия к тому, чтобы повысить качество заключительных замечаний с точки зрения их четкости, содержательности, точности и конкретности, что в свою очередь позволит повысить эффективность их реализации на национальном уровне всеми заинтересованными сторонами.

Замечания заинтересованных лиц

116. Г-н Звак и г-жа Бурефейн отмечают, что происшедшие в последнее время изменения в практике принятия заключительных замечаний по странам позволили укрепить систему подготовки и представления докладов в качестве одного из методов контроля, прежде всего в том плане, что она облегчает процесс осуществления последующих мероприятий как на национальном, так и на международном уровне. Работа по реализации рекомендаций договорных органов должна найти более четкое отражение в практике договорных органов и государств. Договорные органы должны принимать дополнительные меры по контролю за выполнением рекомендаций, особенно в тех случаях, когда цикл отчетности является относительно продолжительным. Это можно сделать, например, с помощью короткого промежуточного доклада о принятых мерах, который запрашивается у стран, по аналогии с тем, как это практикуется Комитетом по правам

человека в связи с реализацией заключений, принятых в соответствии с Факультативным протоколом. Национальные неправительственные организации также получили бы важное средство оказания давления на правительство в случае несоблюдения им договорных обязательств и с большим желанием принимали бы участие в работе по подготовке и представлению докладов, если бы они видели, что эта работа приносит ощутимые результаты.

117. Г-н Звак и г-жа Бурефейн отмечают, что в заключительных замечаниях обычно находят отражение случаи нарушения договорных обязательств, проблемы и позитивные аспекты и содержатся соответствующие предложения и рекомендации. Тем самым договорные органы сохраняют важную особенность процедуры подготовки и представления докладов, каковой является ее конструктивный характер, и включают в нее дополнительный новый элемент – выражение договорным органом озабоченности по поводу какой-либо проблемы в целом. В этой связи весьма важно, чтобы заключительные замечания получали широкое распространение, издавались на национальных языках, с тем чтобы сделать их более доступными для соответствующих государств-участников, и направлялись соответствующим национальным органам. НПО также могли бы играть соответствующую роль в этом плане. Они полностью согласны с рекомендацией независимого эксперта, касающейся повышения ясности, точности и содержательности.

118. Г-н О'Флахерти отмечает необходимость разработки эффективных методологий в целях реализации заключительных замечаний. Один из вопросов, который можно было бы решить в этой связи, заключается в том, каким образом можно было бы более эффективно увязать планирование мероприятий в области технического сотрудничества с содержанием и реализацией на практике заключительных замечаний. Он считает, что в этой связи было бы полезно проанализировать опыт работы, накопленный Комитетом по правам ребенка и ЮНИСЕФ.

#### N. Прочие вопросы

119. В некоторых ответах затрагиваются вопросы, которые не нашли отражения в рекомендациях независимого эксперта, содержащихся в заключительном докладе. Эти мнения кратко изложены в нижеследующем разделе.

1. Роль неправительственных организаций

Замечания неправительственных организаций

120. Группа НПО по Конвенции о правах ребенка подчеркивает необходимость разработки методов разумного национального контроля, которые позволили бы заложить максимально прочную базу эффективного международного контроля. Хотя основная ответственность за осуществление договоров по правам человека лежит на правительствах, тем не менее заметную роль в деле контроля за масштабами соблюдения этих договоров могут играть и НПО. Для того чтобы выполнить эту роль, НПО должны принимать участие в процессе контроля на правах партнеров с самого его начала.

121. Группа НПО подчеркивает медлительность процесса вовлечения неправительственных организаций в процесс подготовки и представления докладов. Доклады зачастую готовятся на национальном уровне одним или несколькими сотрудниками, как правило, в министерстве иностранных дел, практически без всяких консультаций с другими государственными ведомствами или НПО, которые непосредственно занимаются работой по осуществлению соответствующего договора. Гражданское общество обычно не информируется о том, когда необходимо представить доклады на рассмотрение соответствующего договорного органа, когда они были рассмотрены и когда по ним были приняты соответствующие выводы.

122. Группа НПО по Конвенции о правах ребенка отмечает, что Комитет по правам ребенка широко вовлекает НПО в процесс подготовки докладов и контроля, что благоприятно сказывается как на работе Комитета, так и на работе НПО в целом. Конструктивные взаимоотношения между Комитетом и НПО пользуются поддержкой Группы НПО по Конвенции о правах ребенка. Работа Группы НПО направлена на упрощение процесса обмена информацией между Комитетом и НПО, а также на содействие всестороннему осуществлению Конвенции. В условиях, когда уровень обслуживания договорных органов снижается, а объем возложенной на них работы увеличивается, сотрудничество НПО с договорными органами должно позволить в какой-то мере снять рабочую нагрузку с секретариата, а не повысить ее. Например, просьба Комитета по экономическим, социальным и культурным правам разослать экземпляры еще не рассмотренных докладов ряду национальных НПО в каждом государстве-участнике возложила бы на секретариат ненужное бремя.

123. Основная забота всех договорных органов заключается в том, как обеспечить надежность и объективность информации, которая поступает на их рассмотрение. Группа НПО способствует образованию национальных объединений НПО, работающих с детьми, что позволяет держать под контролем весь круг вопросов, поднятых в Конвенции. Располагая специализированными знаниями своих членов и имея возможность сопоставить разнообразные точки зрения, эти объединения позволяют обеспечить более эффективный контроль за осуществлением Конвенции на национальном уровне. Хотя сотрудничество

между Комитетом по правам ребенка и НПО еще, несомненно, далеко от совершенства, тем не менее оно может служить примером для других договорных органов.

124. Межцерковный комитет по делам беженцев решительно выступает за сохранение той роли, которая отведена неправительственным организациям в деле представления информации, связанной с процессом подготовки и представления докладов государствами. Он выражает озабоченность по поводу того, что информация НПО может быть использована в неблагоприятных целях, и предлагает, например, в том случае, когда правительство отвергает информацию НПО, дать этим НПО возможность защитить себя. В дополнение к таким техническим корректировкам процедуры необходимо найти способы, которые позволили бы НПО принять конструктивное участие в решении вопросов, представляющих общий интерес как для них, так и для экспертов договорных органов. В этой связи Межцерковный комитет по делам беженцев предлагает организовать в мировом масштабе процесс консультаций членов и сотрудников договорных органов с местными и международными НПО по вопросам, относящимся к категории международной проблематики. Проект УВКБ ПАРИНАК (Партнеры в действии) являет собой успешный пример такого подхода. Кроме того, Межцерковный комитет по делам беженцев предлагает организовать общее слушание по тематике стран или регионов или по конкретным вопросам, с тем чтобы договорные органы и НПО могли обменяться своими мнениями и информацией. Межцерковный комитет по делам беженцев принимал участие в общих слушаниях в Межамериканской комиссии по правам человека в отношении одной из стран, в которых было предложено принять участие и соответствующему правительству. Такие мероприятия могут оказаться полезными и для договорных органов при подготовке ими общих замечаний.

125. Межцерковный комитет по делам беженцев отмечает, что национальные НПО могут в какой-то мере побуждать государства к выполнению ими своей ответственности по обеспечению уважения прав человека, закрепленных в договорах, на национальном уровне. В этой связи национальные НПО следует использовать в качестве своего рода средства содействия соблюдению закрепленных в договорах прав человека в своих государствах, которые являются участниками этих договоров. В этих целях было бы полезно создать независимое национальное агентство, которое занималось бы вопросами пропаганды и соответствующей увязки прав человека и правовой практики среди соответствующих профессиональных групп в стране, включая гражданских служащих, адвокатов и судей. Одним из привлекательных способов более широкого соблюдения прав государствами, закрепленными в договорах, могло бы явиться создание соответствующей национальной комиссии по правам человека или омбудсмана в соответствии с принципами, регламентирующими статус национальных учреждений ("Парижские принципы"). Такие учреждения должны дополнять работу национальных правозащитных НПО и пользоваться ее результатами.

126. Великий совет индейцев кри (провинция Квебек) выражает озабоченность по поводу процесса рассмотрения докладов государств, который не позволяет представителям коренных народов в тех странах или других группах, которые упоминаются в них, ознакомиться с содержанием этих докладов до их представления Организации Объединенных Наций. Великий совет индейцев кри предлагает рекомендовать странам, направляющим

периодические доклады об осуществлении договоров по правам человека, рассматривать содержание этих договоров с соответствующими сторонами, в том числе с женскими организациями, организациями коренных народов и другими группами, и отражать высказанные ими замечания в этих докладах. Секретариатам договорных органов необходимо принять особые меры к тому, чтобы прислушиваться к мнению заинтересованных групп при рассмотрении докладов. Это позволило бы обеспечить более полное соответствие процесса отчетности его первоначальной цели, каковой является определение степени соблюдения договоров и исправление выявленных проблемных ситуаций. В настоящее время процесс представления докладов – это ни что иное как упражнение государств в самовосхвалении и затушевывании реальной ситуации.

#### Замечания заинтересованных лиц

127. Г-н Звак и г-жа Бурефейн предлагают принять меры к тому, чтобы государства передавали в распоряжение НПО свои доклады сразу после их представления Генеральному секретарю, с тем чтобы у НПО было достаточно времени для подготовки своих замечаний. Если станет очевидным, что договорные органы используют информацию, представленную НПО, это явится для них большим стимулом. Поскольку зачастую неясно, какая информация фактически использовалась членами договорных органов, было бы целесообразно, чтобы эти органы включали список докладов НПО, которые они получили и/или с которыми они ознакомились в ходе рассмотрения докладов государств. Нынешняя открытость договорных органов по отношению к НПО, которая, хотя и оценивается весьма положительно, тем не менее, могла бы получить дальнейшее развитие. НПО могут также сыграть важную роль и в процедуре подготовки и представления докладов. Вместе с тем НПО должны сохранять определенную дистанцию по отношению к правительству. Их не следует привлекать к разработке доклада государства-участника; эта работа должна полностью лежать на правительстве.

128. Г-н О'Флахерти отмечает, что если в промежуточном докладе независимого эксперта роль НПО получила должное отражение, то в окончательном докладе о ней не говорится ничего. В целом было бы полезно уточнять постоянные наработки в практике договорных органов, как, например, создание системы эффективной и образцовой поддержки, которую оказывают НПО в работе Комитета по правам ребенка, и рассмотреть вопрос о необходимости урегулирования доступа НПО к системе договорных органов.

## 2. Прочие замечания

#### Замечания правительств

129. Правительство Австралии отмечает, что в докладе уделяется мало внимания процедуре рассмотрения сообщений, несмотря на их важность и на увеличение объема работы по разбору этих сообщений в Комитете по правам человека, Комитете против пыток и Комитете по ликвидации расовой дискриминации и несмотря на предложения по разработке факультативных протоколов, которые предусматривали бы процедуры разбора

индивидуальных сообщений в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Решения договорных органов по индивидуальным сообщениям можно было бы улучшить. Зачастую вопросы, поднятые в том или ином сообщении, если и рассматриваются, то поверхностно, а конкретное мнение, достигнутое Комитетом, практически не разъясняется и не обосновывается. Отсутствие адекватных разъяснений или обоснований затрудняет задачу государств-участников по пересмотру действующих в них конкретных законов и видов практики. Правительство Австралии положительно оценивает усилия комитетов, занимающихся разбором индивидуальных сообщений, по совершенствованию их методов работы. Оно также стремится продвигать предложения по дальнейшей реформе процедур посредством прямого диалога с соответствующими комитетами.

130. Правительство Австралии также сообщает, что для эффективной работы системы договорных органов по правам человека и для совершенствования существующих процедур и практики договорных органов нужны соответствующие ресурсы.

131. Правительство Канады считает, что любая значительная перестройка системы договорных органов предполагает обязательное применение ими более гибких и эффективных методов работы. Области, в которых, по мнению Канады, целесообразно провести такую работу, включают:

a) более широкое использование системы рабочих групп или совещаний, что позволило бы каждому договорному органу проводить параллельные сессии;

b) подготовка конкретного списка вопросов, направляемого каждому государству-участнику до представления им своего доклада – в настоящее время эти списки слишком обширны и неэффективны, в результате чего в ходе представления доклада можно рассмотреть лишь небольшое число поставленных вопросов;

c) разработка соответствующих принципов, которые регламентировали бы оптимальный порядок использования времени, по примеру тех, которые предложены в докладе восьмого совещания председателей договорных органов по правам человека; и

d) усиление координации между договорными органами с целью обеспечить такое положение, при котором – в случае рассмотрения какой-либо конкретной ситуации несколькими договорными органами – последующие обсуждения данного вопроса носили бы дополнительный и взаимоуточняющий характер.

132. Правительство Израиля отмечает, что в некоторых случаях договорные органы дают толкование различных конвенций, которое отличается от толкования государств-участников. Эти расхождения во мнениях зачастую относятся к вопросам сферы охвата и компетенции, но иногда они касаются и принципиальных вопросов, которые зачастую сопряжены с далеко идущими последствиями. Как правило, договорные органы толкуют конвенции в какой-то мере в своих собственных интересах. Что касается применяемого в настоящее

время метода рассмотрения докладов, то правительство Израиля рекомендовало бы всем договорным органам использовать практику представления государствам подробного списка вопросов заблаговременно до рассмотрения их докладов, которая принята некоторыми договорными органами.

Замечания заинтересованных лиц

133. Г-н О'Флахерти поднимает ряд вопросов, которые не нашли отражения в окончательном докладе независимого эксперта, но которые могли бы получить соответствующее развитие в результате более детального рассмотрения, в частности, фундаментального вопроса, касающегося фактической эффективности договорных органов в деле совершенствования системы защиты прав человека. До любого глубокого переосмысления их деятельности необходимо рассмотреть именно этот аспект результативности их работы. Необходимо также срочно ввести соответствующую систему систематического обзора. Во-вторых, что касается роли Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, то здесь, как представляется, нет никакого сводного анализа воздействия характера и мандата Верховного комиссара на практику договорных органов. Хотя разговор о необходимости сотрудничества шел неоднократно, тем не менее реального воплощения на практике в условиях коренного изменения ситуации, сложившейся после публикации промежуточного доклада, этот момент не получил. В-третьих, порядок выбора членов для работы в договорных органах неудовлетворителен и нередко ведет к назначению экспертов, которые не подходят для этой работы. Кроме того, совещание председателей договорных органов является потенциально полезным, однако пока еще плохо развитым средством коммуникации. К числу вопросов, которые необходимо рассмотреть, относится и вопрос о степени фактического осуществления рекомендаций, выработанных на таких совещаниях. В-пятых, было бы полезно проанализировать уместность предварительного решения Подготовительного комитета по вопросу об учреждении международного уголовного суда исключить из юрисдикции предлагаемого нового суда преступления, которые выражаются в нарушении прав человека, закрепленных в договорах, например преступления, связанные с нарушением Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. В процессе разработки статута суда также возникают уже известные проблемы: вопросы, связанные с договорами по правам человека, определяются без участия самих договорных органов.

-----