



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

**Система договоров
Организации
Объединенных
Наций в области
прав человека**

Права человека

Изложение
фактов No

30

Rev.1



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека

Изложение фактов № 30/Rev.1



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2012 год

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

* *

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение	1
<i>Главы</i>	
I. Разработка стандартов в области прав человека: договоры и факультативные протоколы к ним	3
A. Всеобщая декларация прав человека (1948 год).....	3
B. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год).....	7
C. Международный билль о правах человека	8
D. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год)	11
E. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год).....	12
F. Конвенция о правах ребенка (1989 год).....	14
G. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год).....	17
H. Конвенция о правах инвалидов (2006 год)	18
I. Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (2006 год).....	19
J. Чтение договоров в их совокупности	21
II. Осуществление стандартов в области права человека: договорные органы	23
A. Что такое договорные органы в области прав человека?	23
B. Чем занимаются договорные органы?	25
C. Рассмотрение докладов государств-участников.....	26
D. Рассмотрение жалоб отдельных лиц	35

Е.	Расследования.....	37
Ф.	Срочные меры и настоятельные призывы к Генеральной Ассамблее в соответствии с Международной конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	39
Г.	Раннее предупреждение и незамедлительные действия Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации.....	39
Н.	Факультативный протокол к Конвенции против пыток и Подкомитет по предупреждению пыток	39
І.	Межгосударственные сообщения.....	40
Ј.	Замечания общего порядка	42
К.	Дни общих дискуссий/тематические обсуждения	42
Л.	Совещания государств-участников и совещания с государствами-участниками.....	42
М.	Координация между договорными органами.....	43
III.	Развитие системы договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека	45
А.	Расширение системы договоров в области прав человека и необходимость ее укрепления	45
В.	Роль гражданского общества и национальных правозащитных учреждений и их взаимодействие с системой договорных органов	48
С.	Вклад универсального периодического обзора в работу договорных органов	50
Д.	Вклад специальных процедур в работу договорных органов	50
Е.	Дополнительная информация о системе договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека	51
	Приложение I	53
	Приложение II	67

Введение

Настоящая публикация «Права человека: изложение фактов» дает возможность составить общее представление об основных международных договорах в области прав человека, а также работе комитетов, или «договорных органов», которые наблюдают за осуществлением этих договоров государствами-участниками¹. В девяти основных договорах в области прав человека, о которых говорится в настоящей публикации, установлены международные стандарты защиты и поощрения прав человека, к которым государства могут присоединиться, став участниками этих договоров. В их число входят следующие договоры:

- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенция о правах ребенка;
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- Конвенция о правах инвалидов;
- Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

Каждое государство-участник обязуется принять меры по обеспечению того, чтобы все жители этого государства могли пользоваться правами, изложенными в договоре. Договорный орган помогает им в этом, осуществляя наблюдение за выполнением договора и вынося рекомендации о дальнейших действиях. Хотя каждый договор является отдельным правовым документом, который государства могут принять или не принять, а каждый договорной орган представляет собой комитет экспертов, неза-

¹ Комитеты, созданные в соответствии с договорами, стало принято называть "договорными органами" по правам человека, хотя в положениях каждого из договоров говорится исключительно о соответствующем "комитете". Следует отметить, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам технически не является договорным органом, поскольку он был создан не непосредственно в соответствии с положениями Пакта, а на основании резолюции 1985/17 Экономического и Социального Совета.

висимый от других комитетов, в настоящей публикации они представлены как "система договоров" Организации Объединенных Наций в области прав человека. То, в какой степени договоры и договорные органы могут функционировать вместе как система, зависит от двух факторов: во-первых, государства должны принять все основные международные договоры в области прав человека как систему и ввести их положения в действие (всеобщая и действительная ратификация); и, во-вторых, договорные органы должны координировать свою деятельность, с тем чтобы выработать последовательный и системный подход к наблюдению за осуществлением права человека на национальном уровне.

Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) опубликовало брошюры "Права человека: изложение фактов" по большинству упоминаемых здесь международных договоров и договорных органов. Лицам, интересующимся конкретным договором или органом, следует обратиться к этим брошюрам (см. их перечень в конце документа). В настоящей публикации "Права человека: изложение фактов" используется более общий подход, предусматривающий обзор всех договоров и договорных органов с целью определить, в какой степени они могут функционировать и функционируют вместе в качестве единой, целостной и комплексной системы поощрения и защиты прав человека.

В главе I представлена информация о девяти основных международных договорах в области прав человека, действующих в настоящее время, и факультативных протоколах к ним. Эти договоры являются результатом более чем полувековой непрерывной работы, проводившейся со времени принятия Всеобщей декларации прав человека Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году.

В главе II рассказывается о работе десяти² договорных органов по правам человека, созданных в соответствии с положениями указанных договоров. Эти договорные органы обеспечивают наблюдение за осуществлением прав, изложенных в договорах, государствами, которые приняли эти договоры. Система договорных органов представляет собой ключевой механизм, в рамках которого государства должны вести на международных форумах строгий, но конструктивный диалог о положении дел в области осуществления прав человека на национальном уровне. Все договорные органы рассматриваются вместе с уделением особого внимания общим элементам их мандатов и методов работы, а также с отражением некоторых основных различий. Более подробную информацию о различиях в их практической работе можно получить, ознакомившись

² По одному на каждый из девяти договоров плюс Подкомитет по предупреждению пыток, учрежденный в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток.

с соответствующей конкретной брошюрой «Права человека: изложение фактов».

Часть III посвящена проблемам, с которыми сталкивается система договоров в области прав человека. В ней рассматриваются предпринимаемые усилия по повышению эффективности системы, в частности за счет упорядочения процедур представления докладов. Также обсуждаются и те последствия, которые будет иметь для системы договоров новый подход, связанный с уделением особого внимания созданию и поддержке национальных систем защиты.

Для оказания помощи читателям в ознакомлении с терминологией, используемой в связи с договорами и договорными органами, также прилагается глоссарий специальных терминов.

Во Всеобщей декларации прав человека прямо говорится, что все права человека неделимы и взаимосвязаны и что каждому праву следует придавать одинаковое значение. Все государства обязаны поощрять уважение к правам и свободам, изложенным в Декларации, и принимать – как на национальном, так и на международном уровне – меры по обеспечению их всеобщего и эффективного признания и соблюдения. Упомянутые девять международных договоров в области прав человека составляют всеобъемлющую правовую базу, опираясь на которую государства могут при поддержке договорных органов обеспечить выполнение этого обязательства.

I. Разработка стандартов в области прав человека: договоры и факультативные протоколы к ним

Вопросы защиты прав человека стали привлекать внимание международного сообщества в начале XX века. В Лиге Наций, созданной после окончания Первой мировой войны, были предприняты попытки разработки международной правовой основы для защиты меньшинств, а также создания международных механизмов по наблюдению. Зверства, совершенные во время Второй мировой войны, заставили международное сообщество принять меры к тому, чтобы такие злодеяния никогда не повторялись впредь, и дали толчок началу работы над созданием международной системы защиты прав человека, имеющей обязательную силу.

A. Всеобщая декларация прав человека (1948 год)

В Уставе Организации Объединенных Наций, принятом в 1945 году, провозглашено, что одной из целей Организации Объединенных Наций является поощрение и развитие уважения к правам человека и основным

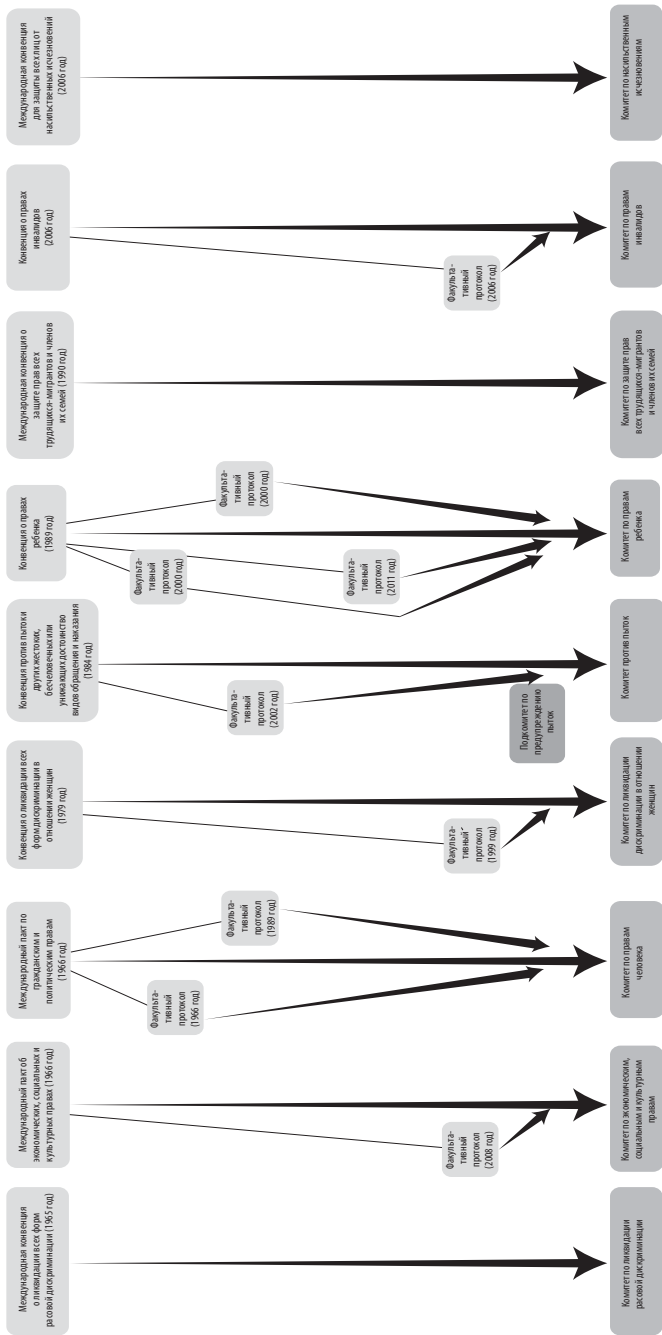
свободам для всех. При энергичной поддержке Элеоноры Рузвельт наряду с такими деятелями, как Рене Кассен, Шарль Малик, Пэн Чунь Чан и Джон Хамфри, государства впервые предприняли попытку очертить в одном документе тот круг основных прав и свобод, который был бы единым для всех людей.

Устанавливает ли Декларация нормы обычного права?

Широко признано, что некоторые положения Декларации являются в настоящее время нормами международного обычного права. В качестве примера можно привести запрещение пыток и расовой дискриминации. Речь идет о нормах, которые благодаря практике государств стали рассматриваться в качестве юридически обязательных еще до их включения в какие-либо конкретные договоры. Более того, некоторые правоведы утверждают, что этот статус имеет вся Декларация.

Результатом этих усилий явилась Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 года, отмечаемого с тех пор как День прав человека. В этом документе, провозглашенном в качестве «задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства», излагается широкий спектр прав, охватывающий все аспекты жизни. В его статье 1 приводится знаменитое изложение концепции основных прав человека: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах».

Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека



После общего положения о запрещении дискриминации в Декларации перечисляются конкретные группы прав: гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. Статьи 3-21 посвящены классическим гражданским и политическим правам (включая право искать убежище

и право владеть имуществом). Статьи 22-28 гарантируют целый ряд экономических, социальных и культурных прав, причем следует отметить следующее важное положение статьи 28: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены».

Хотя Декларация, как следует из ее названия, не является договором, прямо имеющим обязательный юридический характер, ее значение не следует недооценивать. Она имеет большое моральное значение, поскольку содержит первое согласованное на международном уровне определение прав всех людей, принятое после периода массовых нарушений провозглашенных в ней прав. В Декларации также заложена основа для структуры договоров, которая была создана в последующие десятилетия. Не менее важно и то, что в Декларации через посредство всеобъемлющего сведения воедино различных видов прав подчеркивается общность, взаимосвязанность и взаимозависимость всех прав; много лет спустя этот основополагающий момент нашел свое отражение в Венской декларации 1993 года, принятой на Всемирной конференции по правам человека.

Недискриминация при осуществлении прав человека

Во всех основных договорах о правах человека отражен общий принятый во Всеобщей декларации прав человека принцип, согласно которому изложенные в договорах права должны осуществляться без какого бы то ни было различия. В статье 2 Всеобщей декларации прав человека приводится неисчерпывающий перечень запрещенных оснований для дискриминации:

- раса или цвет кожи
- пол;
- язык;
- религия;
- политические или иные убеждения;
- национальное или социальное происхождение;
- имущественное, сословное или иное положение.

Этот же перечень включен в статье 2 обоих Пактов. В последующих договорах он был расширен. Три договора непосредственно направлены на ликвидацию конкретных форм дискриминации: расовой дискриминации и дискриминации, в отношении женщин и дискриминации в отношении инвалидов.

В. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год)

Ко времени принятия Всеобщей декларации прав человека, уже сложилось широкое совпадение мнений в отношении того, что содержащиеся в ней права должны получить правовое закрепление в договорах, которые были бы непосредственно обязательными для тех государств, которые согласились бы с их положениями. Следствием этого явились продолжительные переговоры в Комиссии по правам человека, политическом органе, состоящем из представителей государств, который до 2006 года ежегодно проводил свои сессии в Женеве для обсуждения широкого круга проблем, связанных с правами человека³. Поскольку в то время в числе самых злободневных политических проблем были проблемы, связанные с режимом апартеида в Южной Африке, первый согласованный договор – Международная конвенция – касался конкретного явления расовой дискриминации. Конвенция была принята Генеральной Ассамблеей в декабре 1965 года.

Что такое расовая дискриминация?

“...любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни” (статья 1).

После определения расовой дискриминации в Конвенции в шести подробных статьях излагаются обязанности государств-участников по борьбе с этим злом. Помимо очевидных требований, согласно которым государство должно само на всех уровнях воздерживаться от таких действий, в Конвенции также предусматриваются положения о том, чтобы государство принимало надлежащие меры по борьбе с укорененной в обществе расовой дискриминацией, в том числе с пропагандой расистских идей группами и организациями. В Конвенции приводится также широкий перечень конкретных прав человека – как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав, в большинстве своем перечисленных в Декларации, – которые должны гарантироваться без какого бы то ни было различия на расовой почве. Наконец, в Конвенции в качестве основного права устанавливается право на использование – через посредство судов или других учреждений – средств правовой защиты в случае актов расовой дискриминации.

³ Затем на смену Комиссии пришел Совет по правам человека, который проводит три сессии в год (резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи).

В части II Конвенции содержится требование о том, чтобы все государства-участники периодически представляли в Комитет по ликвидации расовой дискриминации свои доклады о принятых ими мерах по обеспечению выполнения Конвенции. В соответствии со статьей 14 государства могут также признать компетенцию Комитета рассматривать жалобы от отдельных лиц, хотя в статьях 11, 12 и 13 изложена система подачи и рассмотрения межгосударственных жалоб.

С. Международный билль о правах человека

В то время, когда согласовывались положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, продолжались переговоры и по двум важнейшим договорам: Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Международному пакту о гражданских и политических правах. Процесс подготовки юридически обязательного документа, закрепляющего права, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека, начался сразу же после принятия Декларации в 1948 году. Первоначально предлагалось разработать единый пакт, охватывающий все права человека. Однако после продолжительных дискуссий Генеральная Ассамблея предложила Комиссии по правам человека разработать два отдельных пакта, указав при этом, что эти два документа должны содержать как можно больше аналогичных положений для «выявления единства целей»⁴. Оба пакта были в конечном счете приняты Генеральной Ассамблеей в декабре 1966 года и вступили в силу в 1976 году. Вместе с Всеобщей декларацией Пакты называются «Международным биллем о правах человека».

Пакты имеют аналогичную структуру и – в некоторых статьях – одинаковые или очень схожие формулировки. В преамбуле обоих документов признается взаимозависимость всех прав человека и указывается, что идеал в области прав человека может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами. В части I обоих Пактов содержатся одинаковые положения о праве всех народов на самоопределение и свободное распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами. В части II обоих документов излагаются общие положения о запрещении дискриминации и утверждается равенство прав мужчин и женщин в отношении пользования предусмотренными в каждом из Пактов правами, а также оговариваются допустимые ограничения в отношении пользования такими правами. В части III каждого Пакта содержатся основные положения, развивающие права, содержащиеся во Всемирной декларации прав человека.

⁴ Резолюция 543 (VI), пункт 1.

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год)

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах со значительной степенью детализации развивает соответствующие права Всеобщей декларации и содержит указания на необходимые меры для их полного осуществления. Например, в разделе о праве на образование Пакт основывается на формулировках Всеобщей декларации прав человека, при этом статьи 13 и 14 посвящены его различным аспектам и предусматривают обязательства по обеспечению обязательного и бесплатного начального образования и по принятию мер, направленных на постепенное введение бесплатного среднего и высшего образования. Праву на охрану здоровья, которое в Декларации трактуется как один из аспектов права на достаточный жизненный уровень, в Пакте посвящена отдельная статья: в статье 12 признается право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и охватываются такие конкретные связанные со здоровьем вопросы, как гигиена внешней среды и эпидемические и профессиональные болезни. Статья 6 о праве на труд дополнена статьей 7, в которой говорится о праве на справедливые и благоприятные условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, одинаковую для всех возможность продвижения в работе и вознаграждение за праздничные дни.

Следует отметить различие между двумя Пактами, связанное с принципом постепенного осуществления, предусмотренным в части II Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В статье 2 (1) указывается, что государство-участник «обязуется [...] принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых [в Пакте] прав». Принцип постепенного осуществления признает те финансовые трудности, с которыми могут столкнуться государства-участники. Вместе с тем он также налагает непосредственное обязательство по принятию продуманных, конкретных и целенаправленных шагов, направлен-

Ключевые экономические, социальные и культурные права:

- Право на недискриминацию
- Право на труд
- Справедливые и благоприятные условия труда
- Профсоюзные права
- Право на социальное обеспечение
- Защита семьи
- Право на достаточный жизненный уровень
- Право на охрану здоровья
- Право на образование
- Право на участие в культурной жизни

ных на полное осуществление прав, закрепленных в Пакте. В Пакте также признается значительная роль международного сообщества (статьи 2 (1), 11 (2), 15 (4), 22 и 23), что является развитием принципов, изложенных в статьях 22 и 28 Всеобщей декларации прав человека.

В части IV содержится требование ко всем государствам периодически представлять доклады в Экономический и Социальный Совет. В 1985 году Совет учредил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, поручив ему получать от государств-участников доклады о принятых ими мерах по осуществлению Пакта и о достигнутом ими прогрессе⁵.

Принятый в 2008 году **Факультативный протокол** к Пакту предоставляет государствам-участникам возможность принимать дополнительные процедуры. В нем предусмотрена полномасштабная процедура приема и рассмотрения жалоб, включая индивидуальные петиции, расследования и межгосударственные жалобы.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год)

В Международном пакте о гражданских и политических правах, как и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, развиваются гражданские и политические права, изложенные в Декларации, за исключением права владеть имуществом и права на убежище (которому была отдельно посвящена Конвенция о статусе беженцев 1951 года). В него также включены дополнительные права, например права лиц, лишенных свободы (статья 10), и положения о защите меньшинств (статья 27).

В дополнение к статьям 2 (1) и 3 о недопущении дискриминации (которые повторяются в статьях 2 (2) и 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) статья 26 предусматривает обеспечение равенства перед законом и наличие у людей права без всякой дискриминации на равную защиту закона, действующего в соответствующем государстве. Кроме того, как и в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в статье 2 предусмотрено право на использование эффективного средства правовой защиты в случае нарушений прав, закрепленных в Пакте, включая создание независимой и беспристрастной инстанции, в которую можно обратиться с сообщениями о таких предполагаемых нарушениях. Далее Пакт охватывает основные гражданские и политические права и свободы. Положения его статьи 25 служат гарантией права на свободное участие в ведении государственных дел, в частности через посредство справедливых и периодических выборов.

⁵ Резолюция 1985/17.

В части IV Пакта содержится требование ко всем государствам-участникам периодически представлять доклады в Комитет по правам человека. Пакт дополняют два **Факультативных протокола**, позволяющие государствам принять на себя дополнительные обязательства. Первый Факультативный протокол, принятый в 1966 году, предусматривает право подачи индивидуальной петиции; второй Факультативный протокол, принятый в 1989 году, направлен на отмену смертной казни.

D. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год)

В 1979 году международное сообщество приняло новый договор, посвященный проблеме дискриминации в отношении женщин по признаку пола. Как и в отношении расовой дискриминации, в обоих Пактах содержатся общие положения о запрещении дискриминации по признаку пола. Однако в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин более подробно разрабатывается вопрос о том, что означает дискриминация по признаку пола с точки зрения равенства между женщинами и мужчинами. В ней затрагивается ряд программных и политических аспектов.

Формат данной Конвенции основан на формате Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, однако содержит ряд новых моментов, отражающих изменения, произошедшие за 15 лет со времени принятия последней. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин также начинается с определения дискриминации по признаку пола. В начальных статьях на государство возлагаются обязательства как воздерживаться от дискриминации по признаку пола в своих действиях, так и принимать меры, направленные на достижение фактического, а также юридического равенства во всех сферах жизни, включая искоренение дискриминационных предрассудков, обычаев и практики в обществе. В статье 6 содержится прямое требование к государствам пресечь все виды торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин, несмотря на то, что эти явления могут подразумеваться при запрещении рабства и принудительного труда и в других договорах.

Что такое дискриминация против женщин?

"Любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области" (статья 1).

В статьях 7 и 8 подробно излагаются обязательства по обеспечению того, чтобы женщины на равных условиях с мужчинами участвовали в общественной и политической жизни. Статьи 9 и 10 посвящены равенству в отношении гражданства и образования, а статьи 11, 12 и 13 – правам женщин в областях занятости и здравоохранения и других сферах экономической и социальной жизни. Статья 14, в которой общие принципы применяются в отношении конкретной ситуации, является единственным положением в договорах по правам человека, в котором рассматриваются конкретные проблемы женщин, проживающих в сельских районах. Статьи 15 и 16 касаются прав на равенство перед законом и в сфере брака и семейных отношений.

В части V Конвенции содержится требование ко всем государствам-участникам периодически представлять Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин доклады о принятых ими мерах по осуществлению Конвенции.

Факультативный протокол к Конвенции дает государствам-участникам возможность принимать процедуры рассмотрения индивидуальных петиций и проведения расследований.

Е. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год)

В 1984 году был принят еще один договор, посвященный проблеме пыток и других видов жестокого обращения. В статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах уже было предусмотрено запрещение пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, однако Конвенция против пыток идет гораздо дальше, поскольку в ней разработана правовая система, направленная как на предупреждение этой практики, так и на наказание за нее. После определения пытки в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных, или унижающих достоинство видов обращения и наказания прямо указывается, что никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, включая приказ вышестоящего начальника, не могут служить оправданием пыток, – запрещение является абсолютным. С этим тесно связано содержащееся в статье 3 ключевое положение, касающееся «невозвращения» (non-refoulement): если существуют серьезные основания предполагать, что человеку может угрожать применение пыток в какой-либо стране, этот человек не может подвергаться высылке и возвращению в эту страну или выдаче ей. Государства-участники должны квалифицировать пытки в качестве уголовного преступления и установить соответствующие наказания.

Поскольку применение пыток под-
лежит наказанию, даже если лица,
совершившие такое преступление,
бежали за границу, в статьях 4-9
вводится порядок, в соответствии с
которым государство, в котором со-
вершаются пытки или граждане ко-
торого являются предполагаемыми
преступниками или жертвами, име-
ет юрисдикцию в отношении соот-
ветствующих преступлений. Такое
государство может запросить вы-
дачу предполагаемого преступника
у любой другой страны, которая – в
случае отказа в выдаче – должна
сама предпринять соответствую-
ющие уголовно-процессуальные
действия в отношении предпола-
гаемого преступника. Цель состо-
ит в лишении лиц, совершивших
запрещенные договором действия,
места, где они могли бы скрыться

от правосудия. Статьи 10 и 11 посвящены подготовке персонала право-
применительных органов и систематическому обзору их методов преду-
преждения пыток. Вместо общего «права на эффективное средство пра-
вовой защиты» в случае нарушений, предусмотренного в других догово-
рах, в статьях 12-14 Конвенции против пыток предусматривается право
на быстрое и беспристрастное расследование предполагаемых случаев
совершения пыток с предоставлением справедливой и адекватной ком-
пенсации жертвам, включая их полную реабилитацию. Согласно статье 15
показания, добытые под пыткой, не могут использоваться в суде. Наконец,
статья 16 обязывает государства-участники предотвращать акты жестоко-
го, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания,
которые не подпадают под определение пытки.

В части II Конвенции содержится требование к каждому государству-
участнику периодически представлять доклады в Комитет против пыток.
В соответствии со статьями 21 и 22 государства могут также заявить о
признании компетенции Комитета рассматривать жалобы от других госу-
дарств-участников и отдельных лиц.

**Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других же-
стоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения
и наказания** был принят в 2002 году и вступил в силу в июне 2006 года.

Что такое пытка?

“...любое действие, которым како-
му-либо лицу умышленно причиня-
ется сильная боль или страдание,
физическое или нравственное, что-
бы получить от него или от третье-
го лица сведения или признания,
наказать его за действие, которое
совершило оно или третье лицо,
или в совершении которого оно по-
дозревается, а также запугать или
принудить его или третье лицо или
по любой причине, основанной на
дискриминации любого характера,
когда такая боль или страдание
причиняются государственным
должностным лицом или иным ли-
цом, выступающим в официальном
качестве, или по их подстрекатель-
ству, или с их ведома или молчали-
вого согласия” (статья 1).

В нем предусмотрена система регулярных посещений международными и национальными механизмами лиц, лишенных свободы, в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Протокол, в рамках которого в качестве международного превентивного механизма с глобальным охватом учрежден Подкомитет по предупреждению пыток, требует от каждого государства-участника создавать, назначать или поддерживать один или несколько национальных превентивных механизмов или посещающих органов в целях предупреждения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Как предусмотрено в статье 11, Подкомитет:

- a) посещает места, в которых находятся или могут находиться лица, лишенные свободы;
- b) при необходимости, консультирует государства-участники и оказывает им содействие в создании национальных превентивных механизмов; поддерживает прямые контакты с этими механизмами в ходе оценки потребностей и мер, необходимых для совершенствования гарантий недопущения жестоких видов обращения; и представляет рекомендации и замечания государствам-участникам в целях укрепления возможностей и мандата национальных превентивных органов; и
- c) сотрудничает с соответствующими органами Организации Объединенных Наций, а также международными, региональными и национальными органами в интересах предупреждения жестоких видов обращения.

F. Конвенция о правах ребенка (1989 год)

Конвенция о правах ребенка стала первым договором, полностью посвященным правам детей. Хотя дети, т.е. люди в возрасте менее 18 лет, безусловно, пользуются всеми правами человека, изложенными в других договорах, повторное изложение этих прав с упором на особые обстоятельства детей в одном всеобъемлющем документе предоставило возможность для разработки дополнительных положений, касающихся детей.

Как в статье 24 Международного пакта о гражданских и политических правах, так и в статье 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусмотрено, что дети имеют право на любые специальные меры защиты, которые требуются в их положениях. В Конвенции о правах ребенка эти меры излагаются гораздо более подробно. К примеру, конкретные положения посвящены праву ребенка на сохранение индивидуальности (статьи 7 и 8), разлучению с родителями (статья 9), восстановлению семьи (статья 10), незаконному перемещению детей (статья 11), защите от злоупотребления (статья 19) и усыновлению (статья 21). В статье 22

рассматривается особое положение детей-беженцев. С учетом особой уязвимости детей в Конвенции содержатся однозначные положения, касающиеся защиты детей от экономической эксплуатации (статья 32), злоупотребления наркотиками (статья 33), сексуальной эксплуатации (статья 34) и похищения детей, торговли ими или их контрабанды (статья 35). Статья 23 непосредственно посвящена заботе о неполноценных детях. В статье 38

Четыре "общих принципа" осуществления прав ребенка

Комитет по правам ребенка выделил четыре общих принципа, закрепленных в Конвенции, которыми должны руководствоваться государства при осуществлении прав детей:

1. **недискриминация:** обязательство государств уважать и обеспечивать права, предусмотренные Конвенцией за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации (статья 2);

2. **наилучшее обеспечение интересов ребенка:** во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов детей (статья 3);

3. **право на жизнь, выживание и здоровое развитие:** неотъемлемое право ребенка на жизнь и обязательство государств-участников обеспечить в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка (статья 6);

4. **право ребенка свободно выражать свои собственные взгляды по всем затрагивающим его вопросам:** право ребенка свободно выражать свои собственные взгляды "по всем вопросам, затрагивающим ребенка", причем этим взглядам уделяется должное внимание "в соответствии с возрастом ребенка" (статья 12). Более подробную информацию см. в Замечании общего порядка № 5 Комитета (2003 год).

подтверждаются обязательства государства уважать нормы международного гуманитарного права в случае вооруженных конфликтов и содержится требование к ним воздерживаться от вербовки и, когда это возможно, от использования детей в возрасте до 15 лет в качестве солдат в случае вооруженных конфликтов.

Помимо положений, закрепляющих права детей с точки зрения их защиты, в Конвенции впервые затронут вопрос о перспективах осуществления детьми «классических» гражданских и политических и экономических, социальных и культурных прав, предусмотренных двумя Пактами. В Конвенции дети признаются в качестве субъектов права, способных осуществлять свои права в соответствии с их увеличивающимся потенциалом, возрастом и зрелостью. К примеру, дети обладают полными правами на выражение своего мнения (статья 13), свободу мысли, совести и религии (статья 14), на свободу ассоциации и свободу мирных собраний (статья 15), на личную жизнь (статья 16) и на доступ к информации (статья 17), а также охрану здоровья (статья 24), социальное обеспечение (статья 26) и на достаточный жизненный уровень (статья 27).

В части II Конвенции сформулировано требование ко всем государствам-участникам периодически представлять их доклады Комитету по правам ребенка.

Проблемы вовлечения детей в вооруженные конфликты, а также торговли детьми, детской проституции и детской порнографии более подробно рассматриваются в двух факультативных протоколах к Конвенции, принятых в 2000 году.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, дополняет статью 38 Конвенции, а также нормы международного гуманитарного права. Он предусматривает, что лица, не достигшие восемнадцатилетнего возраста, не подлежат обязательному призыву в вооруженные силы государств-участников (статья 2), и налагает на государства обязательство повышать минимальный возраст добровольного призыва лиц в их национальные вооруженные силы (статья 3). При ратификации Протокола или присоединении к нему каждое государство сдает на хранение имеющее обязательный характер заявление, в котором указывается минимальный возраст, при котором оно допускает добровольный призыв в его национальные вооруженные силы, и излагаются гарантии, принятые государством для обеспечения того, чтобы такой призыв был добровольным. Государства – участники Протокола также обеспечивают, чтобы военнослужащие их вооруженных сил, не достигшие восемнадцатилетнего возраста, не принимали прямого участия в военных действиях (статья 1). Кроме того, вооруженные группы, отличные от вооруженных сил государства, ни при каких обстоятельствах не должны вербовать или использовать в военных действиях лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста. Государства-участники принимают все возможные меры в целях предупреждения вербовки и использования детей такими группами, включая криминализацию такой практики (статья 4).

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, расширяет круг мер, которые государства-участники должны принимать для защиты детей от подобных нарушений их прав человека. В Факультативном протоколе не только даны определения торговли детьми, детской порнографии и детской проституции (статья 2), но также предусмотрен исчерпывающий перечень деяний и видов деятельности, которые должны быть охвачены криминальным или уголовным правом государства-участника (статья 3). Положения этого права должны также охватывать покушения на совершение таких деяний или видов деятельности и соучастие и участие в них. В статьях 4 и 5 заложена основа для установления государствами-участниками своей юрисдикции в отношении дающей основание для судебного преследования практики, связанной с торговлей детьми,

детской проституции и детской порнографии (включая экстратерриториальное законодательство), и предусмотрена экстрадиция предполагаемых преступников. На основе принципа учета наилучших интересов ребенка в Факультативном протоколе также закреплены положения о защите детей и оказании им поддержки на всех стадиях уголовного судопроизводства (статья 8). Кроме того, в статьях 8 и 9 предусмотрены превентивные меры против торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, а также положения о получении компенсации детьми-жертвами и их реабилитации и восстановления. Для осуществления всех этих положений в Факультативном протоколе предусмотрена необходимость тесного взаимодействия между государствами-участниками (статьи 6 и 10).

В заключение следует упомянуть о принятом Генеральной Ассамблеей в декабре 2011 года **Факультативном протоколе, касающемся процедуры сообщений**, который будет открыт для подписания в 2012 году. В нем закреплено право на представление индивидуальной петиции и межгосударственных жалоб и проведение процедуры расследования.

G. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год)

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была принята в декабре 1990 года. В сферу действия Конвенции входит весь процесс миграции, включая подготовку к миграции, отъезд, транзит и весь период пребывания и занятия вознаграждаемой деятельностью в государстве работы по найму, а также возвращение в государство происхождения или обычного проживания. Большинство прав касаются принимающего государства, однако имеются также конкретные обязательства, возлагаемые на направляющее государство.

Конвенция начинается с запрещения дискриминации при пользовании правами Конвенции. Затем в ней излагаются, во-первых, права **всех** трудящихся-мигрантов и членов их семей независимо от их статуса мигрантов и, во-вторых, дополнительные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, *имеющих документы*.

При определении гражданских и политических прав трудящихся-мигрантов Конвенция весьма строго следует формулировкам Международного пакта о гражданских и политических правах. В некоторых статьях права, предусмотренные в Пакте, излагаются в несколько иной формулировке с учетом особого положения трудящихся-мигрантов, это, например, относится к правам, связанным с уведомлением консульских учреждений при аресте, и конкретным положениям, касающимся нарушений миграционного законодательства и уничтожения удостоверения личности, а также

запрещения коллективной высылки. Кроме того, в Конвенции упоминается право на владение имуществом, которое первоначально было провозглашено в Декларации, но не содержится в Пакте.

В Конвенции определяются экономические, социальные и культурные права трудящихся-мигрантов в свете их конкретного положения. Так, например, должна предоставляться как минимум неотложная медицинская помощь, причем в той же мере, в какой она предоставлялась бы гражданину, а дети трудящихся-мигрантов имеют основное право доступа к образованию независимо от их юридического статуса. Дополнительные права предусмотрены в отношении трудящихся, имеющих надлежащие документы, а также таких особых категорий трудящихся-мигрантов, как приграничные трудящиеся, сезонные трудящиеся, трудящиеся, работа которых связана с переездами, и трудящиеся на проекте.

В части VII Конвенции содержатся требования ко всем государствам-участникам периодически представлять доклады в Комитет по защите права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, созданный для обзора ее применения. В статьях 76 и 77 также предусматривается право государств-участников или отдельных лиц сообщать о невыполнении каким-либо государством-участником своих обязательств по Конвенции при условии, что это государство-участник признает в отношении себя компетенцию Комитета.

Н. Конвенция о правах инвалидов (2006 год)

Конвенция о правах инвалидов вступила в силу в 2008 году. Ее цель заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.

В Конвенции нет определения инвалидов. Вместо этого в ней предусмотрено, что к инвалидам относятся «люди с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». Поэтому в Конвенции инвалидность рассматривается как результат взаимодействия между состоянием человека и обществом, к которому у него нет доступа. Барьеры, с которыми сталкиваются инвалиды, многочисленны – к примеру, они могут быть бытовыми, такими как необходимость подниматься и спускаться по лестнице, или поведенческими, такими как предубеждения относительно способности инвалидов учиться. Такие барьеры могут препятствовать реализации прав. Поэтому Конвенция определяет эти барьеры как дискриминационные и требует их устранения. В результате использования в Конвенции правового подхода к инвалидности в ней прослежи-

вается отход от классификации инвалидности как врожденной болезни человека, требующей либо медицинского вмешательства (медицинский подход) для лечения человека, либо благотворительного вмешательства (благотворительный подход), в основе которого лежит не индивидуальное право, а добровольное содействие.

В Конвенции закреплены общие принципы, включая уважение присущего человеку достоинства, свободы выбора и независимости; недискриминация; вовлечение и включение в общество; уважение особенностей и многообразия; равенство возможностей; доступность; равенство мужчин и женщин; и уважение развивающихся способностей детей-инвалидов.

В Конвенции признается, что все инвалиды пользуются гражданскими, культурными, экономическими, политическими и социальными правами на равной основе с другими. В этом смысле она не предусматривает какие-то новые права для инвалидов, а утверждает, что инвалиды должны пользоваться правами на недискриминационной основе. Помимо этого, в Конвенции закреплен ряд обязательств для государств относительно обеспечения инвалидов необходимыми возможностями для реализации их прав в различных областях, таких как доступ к правосудию, повышение уровня информированности, доступность, предоставление данных и статистических материалов и международное сотрудничество. Кроме того, в Конвенции предусмотрены конкретные положения о женщинах-инвалидах и детях-инвалидах.

В соответствии с Конвенцией учрежден Комитет по правам инвалидов, которому государства-участники на периодической основе представляют доклады о принятых ими мерах по осуществлению Конвенции.

Факультативный протокол к Конвенции вступил в силу в 2008 году. Он наделяет Комитет полномочиями на получение сообщений от отдельных лиц с утверждениями о нарушениях любого из положений Конвенции. Он также позволяет Комитету проводить расследования в тех случаях, когда им получена достоверная информация, указывающая на серьезные или систематические нарушения Конвенции.

I. Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (2006 год)

Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений была принята Генеральной Ассамблеей в декабре 2006 года и вступила в силу четырем годами позднее. Данная Конвенция уникальна тем, что в ней традиционные положения о правах человека сочетаются с положениями, относящимися к сфере международного гуманитарного и уголовного права.

Что считается насильственным исчезновением?

«Насильственным исчезновением считается арест, задержание, похищение или лишение свободы в любой другой форме представителями государства или же лицами или группами лиц, действующими с разрешения, при поддержке или с согласия государства, при последующем отказе признать факт лишения свободы или сокрытии данных о судьбе или местонахождении исчезнувшего лица, вследствие чего это лицо оставлено без защиты закона» (статья 2).

В статье 1 Конвенции определяется неотъемлемое право не подвергаться насильственному исчезновению и утверждается запрещение насильственных исчезновений в качестве положения, не могущего быть аннулированным:

Никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием насильственного исчезновения.

В Конвенции также закреплено положение о том, что практика насильственных исчезновений представляет собой преступление против человечности в том случае, когда она является широко распространенной или систематической (статья 5).

Среди мер, направленных на предотвращение насильственных исчезновений, в Конвенции упоминаются однозначный запрет на тайное содержание под стражей и ведение официальных регистров лиц, лишенных свободы. В ней также предусмотрено, что, когда лицо, предположительно совершившее насильственное исчезновение, находится на любой территории, на которую распространяется юрисдикция государства-участника, это государство принимает необходимые меры для установления своей компетенции осуществлять юрисдикцию в отношении данного преступления.

В соответствии с определением, данным в статье 24, жертвой насильственного исчезновения считается «любое исчезнувшее лицо или любое физическое лицо, которому причинен непосредственный вред в результате насильственного исчезновения», как, например, члены семьи. В этой же статье также устанавливается право знать правду «об обстоятельствах насильственного исчезновения, о ходе и результатах расследования и о судьбе исчезнувшего лица». Хотя это право уже было признано в гуманитарном праве и некоторыми международными органами, Конвенция является первым международным договором в области прав человека, в котором это право провозглашено со всей однозначностью.

Конвенция требует от государств-участников квалифицировать акты насильственного исчезновения в качестве уголовных преступлений, прово-

дить расследования и принимать эффективные законодательные и другие меры по недопущению подобных деяний впредь (статьи 6-17, 25).

Кроме того, Конвенция предоставляет особую защиту детям, которые являются непосредственными жертвами насильственного исчезновения, родители или юридический представитель которых подверглись насильственному исчезновению или которые родились во время нахождения в неволе их матери, подвергшейся насильственному исчезновению (статья 25).

Статьей 26 Конвенции учреждается Комитет по насильственным исчезновениям, которому государства-участники должны периодически представлять свои доклады о принятых ими мерах по осуществлению Конвенции.

Отдельные лица могут представлять жалобы в Комитет при условии, что соответствующее государство признало компетенцию Комитета в соответствии со статьей 31. Статья 32 наделяет Комитет компетенцией рассматривать межгосударственные жалобы.

Как более подробно разъясняется в главе II, Комитет может также принимать неотложные меры в случае получения им срочного обращения с просьбой о розыске и установлении местонахождения исчезнувшего лица. Он может прибегать к процедуре расследования в отношении какого-либо государства-участника в случае получения надежной информации о серьезных нарушениях Конвенции и может в срочном порядке довести этот вопрос до сведения Генеральной Ассамблеи, если практика этих нарушений носит широкий или систематический характер.

И наконец, в статье 27 предусматривается, что государства-участники будут проводить оценку функционирования Комитета и могут принять решение о передаче его функций другому органу по наблюдению.

J. Чтение договоров в их совокупности

Для того чтобы полностью понять обязательства государства в соответствии с этими договорами, необходимо ознакомиться *со всей совокупностью* договоров в области прав человека, участником которых стало государство. Хотя эти договоры являются отдельными, не зависящими друг от друга, они тем не менее дополняют друг друга, поскольку их объединяет целый ряд принципов. В каждом договоре прямо излагаются или подразумеваются основные принципы недискриминации и равенства, эффективной защиты от нарушений, специальной защиты для особо уязвимых и отношения к человеку как к активному и информированному участнику общественной жизни государства, в котором он находится, и затрагивающих его решений, а не как к активному объекту решений властей. Все

договоры, основывающиеся на этих общих принципах, являются взаимозависимыми, взаимосвязанными и взаимоусиливающими, вследствие чего никакие права не могут в полной мере осуществляться изолированно, а зависят от осуществления всех других прав. Это взаимозависимость является одной из причин разработки договорными органами по правам человека более согласованного подхода к своей деятельности, в частности путем содействия тому, чтобы государства-участники рассматривали осуществление положений всех этих договоров в качестве единой цели.

Эти договоры не служат окончательным перечнем обязательств государств в области прав человека. Многие государства, помимо их участия в системе договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека, также являются участниками региональных договоров в области прав человека, что может способствовать расширению той защиты, которая предоставляется лицам, подпадающим под их юрисдикцию. Кроме того, другие договоры, включая Конвенцию о статусе беженцев и конвенции Международной организации труда (МОТ), такие как Конвенция МОТ № 138 о минимальном возрасте для приема на работу и Конвенция МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда, а также Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, являются договорами, затрагивающими очевидные и важные аспекты прав человека. При оценке того, насколько ответственно то или иное государство подходит к защите прав человека, все эти международные правовые обязательства следует рассматривать в их единстве.

II. Осуществление стандартов в области права человека: договорные органы

Договорные органы являются комитетами независимых экспертов, которые рассматривают доклады государств-участников об осуществлении ими положений основных договоров в области права человека. В главе II рассказывается об их работе и объясняется, почему она важна для жизни людей всего мира.

A. Что такое договорные органы в области прав человека?

Международные договоры в области права человека, о которых речь шла в главе I, создают для государств-участников юридические обязательства по поощрению и защите права человека на национальном уровне. Если какая-либо страна принимает договор путем ратификации, присоединения или правопреемства, она берет на себя юридическое обязательство осуществлять права, изложенные в нем. Однако это – лишь первый шаг, поскольку признания прав на бумаге недостаточно для гарантии того, что они будут осуществляться на практике. Когда был принят первый договор, было признано, что государствам-участникам потребуются поощрение и помощь в вопросах выполнения ими своих международных обязательств по принятию необходимых мер для обеспечения осуществления предусмотренных договором прав каждым человеком, находящимся под их юрисдикцией. Поэтому в соответствии с каждым договором создается международный комитет независимых экспертов для наблюдения за осуществлением его положений с использованием различных методов.

Наблюдение за применением договоров в области прав человека, перечисленных в главе I, возложено на следующие комитеты:

1. **Комитет по ликвидации расовой дискриминации**, первый созданный договорный орган, осуществляет наблюдение за применением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации с 1969 года. Состав: 18 членов.
2. **Комитет по экономическим, социальным и культурным правам** был создан в 1985 году для выполнения функций Экономического и Социального Совета в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Состав: 18 членов.
3. **Комитет по правам человека** был создан в 1976 году для рассмотрения применения Международного пакта о гражданских и политических правах. Состав: 18 членов.

-
4. **Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин** рассматривает применение Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ее государствами-участниками с 1981 года. Состав: 23 члена.
 5. **Комитет против пыток**, созданный в 1987 году, рассматривает применение Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Состав: 10 членов.
 6. **Подкомитет по предупреждению пыток** провел свою первую сессию в феврале 2007 года. Его мандат направлен на решение двух задач: посещать все места содержания под стражей в государствах-участниках; и оказывать содействие и консультативную помощь всем государствам-участникам и их независимым национальным органам по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, являющимся национальными превентивными механизмами. Состав: 25 членов.
 7. **Комитет по правам ребенка** с 1991 года занимается рассмотрением применения Конвенции о правах ребенка и Факультативных протоколов к ней, касающихся участия детей в вооруженных конфликтах; и торговли детьми, детской проституцией и детской порнографией, их государствами-участниками. Состав: 18 членов.
 8. **Комитет по трудящимся-мигрантам** провел свою первую сессию в марте 2004 года и занимается рассмотрением применения Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Состав: 14 членов.
 9. **Комитет по правам инвалидов**, учрежденный в ноябре 2008 года, провел свою первую сессию в феврале 2009 года. Состав: 18 членов.
 10. **Комитет по насильственным исчезновениям** был создан в июне 2011 года после вступления в силу 23 декабря 2011 года Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. Состав: 10 членов.

Каждый комитет состоит из независимых экспертов, обладающих признанной компетентностью в области прав человека, которые назначаются и избираются государствами-участниками на четырехлетний срок с правом переизбрания. Выборы половины членского состава происходят каждые два года. Члены недавно созданных договорных органов (Подкомитета по предупреждению пыток, Комитета по правам инвалидов и Комитета по

насильственным исчезновениям) могут переизбираться только один раз.

Договорные органы обычно проводят свои совещания в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, хотя Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, как правило, ежегодно проводят одну из своих сессий в Нью-Йорке. Все договорные органы обслуживаются Отделом договоров по правам человека УВКПЧ в Женеве.

В. Чем занимаются договорные органы?

Договорные органы выполняют ряд функций по наблюдению за тем, как осуществляются договоры их государствами-участниками. Все договорные органы, за исключением Подкомитета по предупреждению пыток, уполномочены получать и рассматривать периодически представляемые государствами-участниками доклады с подробным изложением их действий по применению договорных положений на национальном уровне. Договорные органы выпускают руководящие принципы для оказания содействия государствам в подготовке их докладов, разрабатывают замечания общего порядка, в которых толкуются положения договоров, и организуют обсуждения по темам, связанным с договорами. Некоторые, хотя и не все, договорные органы также выполняют ряд дополнительных функций, направленных на обеспечение более эффективного осуществления договоров государствами-участниками. Большинство договорных органов могут рассматривать жалобы или сообщения от отдельных лиц с утверждениями о нарушениях их прав государством-участником, если это государство согласилось на данную процедуру. Некоторые могут также проводить расследования и рассматривать межгосударственные жалобы.

Ниже приводится обзор деятельности договорных органов в соответствии с их мандатами. Хотя десять договорных органов, перечисленных выше, представлены вместе в качестве согласованной системы мониторинга осуществления договоров, следует отметить, что каждый договорный орган представляет собой независимый комитет экспертов, имеющий мандат, связанный с конкретным договором. Тем не менее, договорные органы продолжают прилагать усилия по координации их деятельности даже притом, что их процедуры и практика могут отличаться в результате различий в их индивидуальных мандатах согласно соответствующему договору или факультативному протоколу⁶.

⁶ Более подробную информацию о конкретных процедурах того или иного договорного органа можно получить в публикациях "Права человека: изложение фактов", посвященных соответствующему комитету. Информация о методах работы большинства комитетов также размещена на вебсайте УВКПЧ (www.ohchr.org).

С. Рассмотрение докладов государств-участников

Основной мандат, общий для всех комитетов, за исключением Подкомитета по предупреждению пыток, состоит в рассмотрении докладов, периодически представляемых государствами-участниками в соответствии с положениями того или иного договора. В рамках этого основного мандата договорные органы разработали практические меры и процедуры, которые оказались весьма эффективными при анализе степени соблюдения государствами их обязательств по договорам в области прав человека, участниками которых они являются, и поощрении дальнейшего осуществления этих обязательств. Ниже излагаются важнейшие общие аспекты процедуры рассмотрения докладов государств договорными органами.

Обязательство государства представлять доклады

Помимо своего обязательства выполнять основные положения договора, каждое государство-участник также обязано представлять в соответствующий договорный орган регулярные доклады о соблюдении прав.

Идея мониторинга прав человека посредством рассмотрения таких докладов государств впервые была высказана в резолюции Экономического и Социального Совета 1956 года, в которой Совет просил государства – члены Организации Объединенных Наций представлять периодические доклады о прогрессе, достигнутом в области прав человека⁷. Эта модель была использована в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, двух Международных пактах 1966 года и каждом последующем основном международном договоре в области прав человека. Для выполнения обязательства по представлению докладов каждое государство-участник в течение одного или двух лет после вступления договора в силу для него (см. вставку) должно представить всеобъемлющий первоначальный доклад. В дальнейшем оно должно периодически, обычно каждые четыре года или каждые пять лет, представлять доклады в соответствии с положениями договора о последующих принятых мерах по его осуществлению (за исключением Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений). В докладах должны быть перечислены юридические, административные и судебные меры, принятые соответствующим государством для соблюдения положений договора, а также указываться любые факторы и трудности, возникшие при осуществлении прав. Для обеспечения того, чтобы доклады содержали надлежащую информацию, позволяющую комитетам проводить свою работу, каждый комитет выпускает руководящие принципы в отношении формы и содержания докладов государств. Эти руководящие принципы публикуются в сводном документе (HRI/GEN/2), который регулярно обновляется.

⁷ Резолюция 624 В (XXII).

Периодичность представления докладов			
Договор	Первоначальный доклад в течение	Периодические доклады каждые	
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	1 года	2 года	
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ^a	2 лет	5 лет	
Международный пакт о гражданских и политических правах	1 года	4 года ^b	
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	1 года	4 года	
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	1 года	4 года	
Конвенция о правах ребенка	2 лет	5 лет	
• Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	2 лет	5 лет или со следующим докладом согласно Конвенции	
• Факультативный протокол, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	2 лет	5 лет или со следующим докладом согласно Конвенции	
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	1 года	5 лет	
Конвенция о правах инвалидов	2 лет	4 года	
Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	2 лет	Дополнительная информация, запрашиваемая Комитетом (статья 29 (4))	

^a В статье 17 Пакта периодичности представления докладов не установлено, однако Экономическому и Социальному Совету предоставляется возможность принятия своей собственной программы представления докладов.

^b В статье 40 Пакта Комитету по правам человека предоставляется возможность принимать решения о том, когда должны представляться периодические Доклады. Как общее правило, они должны представляться каждые четыре года

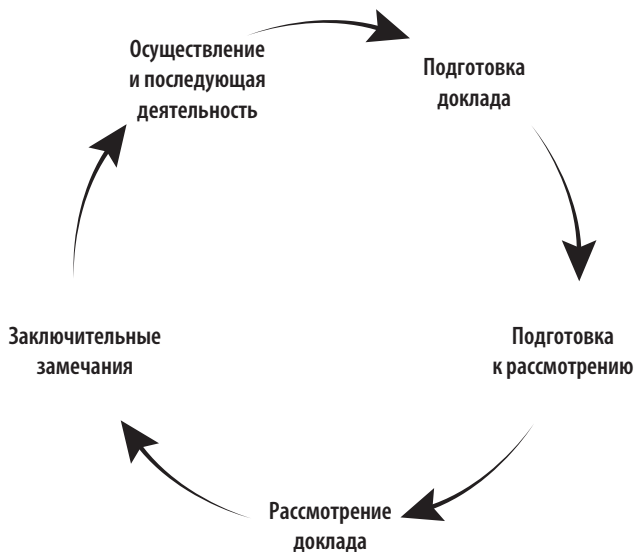
Цель представления докладов

Государства-участники должны рассматривать процесс подготовки своих докладов для договорных органов не только как выполнение своего международного обязательства, но и как возможность оценки положения дел в области защиты прав человека на территории под их юрисдикцией для целей планирования и осуществления соответствующей политики. Процесс подготовки докладов предоставляет каждому государству возможность:

- a) провести всеобъемлющий обзор принятых мер для приведения внутреннего законодательства и политики в соответствие с положениями международных договоров по правам человека, стороной которых оно является;
- b) контролировать прогресс, достигнутый в деле поощрения реализации прав, закрепленных в договорах, в контексте поощрения прав человека в целом;
- c) выявлять проблемы и недостатки, касающиеся своего подхода к осуществлению договоров;
- d) оценивать будущие потребности и цели для более эффективного осуществления договоров; и
- e) планировать и разрабатывать соответствующие стратегии для достижения указанных целей⁸.

С этой точки зрения система представления докладов является важным инструментом для оценки государством того, что было достигнуто и что еще предстоит сделать в целях поощрения и защиты прав человека в стране. Процесс представления докладов призван поощрять участие общественности на национальном уровне, контроль общественности за политикой, законами и программами государства и конструктивные контакты с гражданским обществом в духе сотрудничества и взаимоуважения с целью содействия реализации всех прав, защищаемых соответствующими договорами. Некоторые государства включают в свои доклады комментарии и критические замечания НПО; другие сначала представляют свои доклады на рассмотрение парламентов, а затем направляют их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций для рассмотрения соответствующим договорным органом.

⁸ HRI/MC/2004/3, пункт 9. Полное разъяснение целей представления докладов можно найти в Замечании общего порядка № 1 (1989) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.



Как происходит рассмотрение доклада государства-участника в каждом договорном органе?

Хотя в процедурах, принятых каждым комитетом для рассмотрения докладов государств-участников, существуют определенные различия, можно выделить основные этапы, общие для всех государственных органов.

1. Представление первоначального доклада

Доклад должен быть направлен Генеральному секретарю (которого представляет УВКПЧ) на одном из шести официальных языков Организации Объединенных Наций. После этого он обрабатывается секретариатом и переводится на рабочие языки соответствующего комитета. После обработки доклад намечается к рассмотрению комитетом на одной из его очередных

Что такое общий базовый документ?

Доклады государств состоят из общего базового документа и документа, посвященного осуществлению конкретного договора.

Общий базовый документ содержит общую и фактическую информацию, касающуюся осуществления договоров, которая может быть полезна всем или нескольким договорным органам (см. HRI/MC/2006/3). Договорной орган может обратиться к государству с просьбой обновить его общий базовый документ, если он считает, что содержащаяся в нем информация устарела.

Документ, посвященный конкретному договору, содержит информацию, касающуюся осуществления договора, за выполнением которого следит соответствующий комитет.

сессий. Возможность рассмотрения докладов может наступить не сразу, поскольку в некоторых договорных органах отмечается двухгодичное отставание в работе с ними. Большинство комитетов стараются отдавать приоритет первоначальным докладам или докладам тех государств, которые не представляли их в течение длительного времени.

2. Перечень вопросов/перечень тем

Перед сессией, на которой комитет будет официально рассматривать доклад, он составляет **перечень вопросов**, который направляется государству-участнику. Этот перечень предоставляет возможность комитету запросить у государства-участника любую дополнительную информацию, которая может быть не освещена в докладе или которую члены комитета считают необходимой для оценки положения дел с осуществлением договора в соответствующей стране. Перечень вопросов также позволяет комитету приступить к процессу обращения к государству-участнику с более подробными вопросами по конкретным отмеченным в докладе проблемам, которые вызывают особую обеспокоенность членов комитета. Многие государства-члены считают перечень вопросов важным руководством, позволяющим им судить о том, о чем их будут спрашивать при официальном рассмотрении доклада. Это дает возможность их делегациям подготовиться и вести диалог с комитетом на более конструктивной, продуманной и конкретной основе.

Перечень вопросов составляется перед сессией, на которой соответствующий доклад будет рассматриваться. В зависимости от того или иного договорного органа перечень вопросов составляется либо на совещаниях предсессионной рабочей группы, созываемой непосредственно до или после очередной сессии, либо в ходе пленарных заседаний. Большинство комитетов назначают одного или нескольких своих членов докладчиками по стране для руководства составлением перечня вопросов по конкретной стране.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации также применяет так называемый **«перечень тем»**, по которым представления ответов не требуется. Докладчик по стране направляет государству-участнику краткий перечень тем для его ориентации и придания целенаправленного характера диалогу между его делегацией и комитетом в ходе рассмотрения доклада государства-участника.

3. Письменный ответ на перечень вопросов

Письменные ответы на перечень вопросов дополняют доклад и особенно важны в тех случаях, когда комитет приступает к рассмотрению доклада спустя значительное время после его получения.

4. Перечень вопросов перед представлением доклада

В 2007 году Комитет против пыток принял новую факультативную процедуру в области отчетности (так называемый «**перечень вопросов перед представлением доклада**»), которая состоит в принятии перечней вопросов, призванного помочь государствами-участниками в подготовке их периодических докладов.

Ответ государства-участника на такой перечень вопросов и составляет его периодический доклад в соответствии со статьей 19 Конвенции против пыток.

Эта процедура не применяется к первоначальным докладам. Комитет придерживается того мнения, что данная процедура будет содействовать государствам-участникам в подготовке более предметных докладов за счет помощи в определении содержания, облегчения процесса подготовки доклада и укрепления потенциала государств-участников в целях своевременного и эффективного выполнения ими их обязательств по представлению докладов.

В течение 2009 года Комитет по правам человека также принял решение использовать перечни вопросов до представления доклада в качестве факультативной процедуры представления докладов государств-участников.

5. Прочие источники информации

Помимо докладов государств-участников, договорные органы могут получать информацию о положении в области прав человека в стране из других источников, включая учреждения системы Организации Объединенных Наций, другие межправительственные организации, национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), неправительственные организации (НПО), как международные, так и национальные, и профессиональные группы и академические учреждения. Большинство комитетов в ходе пленарных заседаний выделяют специальное время для заслушивания сообщений учреждений Организации Объединенных Наций и большинст-

Официальные языки и рабочие языки

Хотя официальными языками Организации Объединенных Наций являются английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский языки, комитеты обычно предпочитают работать лишь на некоторых из этих языков в зависимости от их членского состава и в целях сокращения расходов на обработку документации. Основные документы, такие как заключительные замечания, правила процедуры и руководящие принципы подготовки отчетности, всегда переводятся на все шесть языков.

Рабочими языками Секретариата в Женеве являются английский и французский языки.

во также приглашают НПО. В зависимости от времени представления информации поднятые этими организациями вопросы могут быть включены в перечень вопросов или лечь в основу вопросов, задаваемых членами Комитета делегации соответствующего государства. Комитет рассматривает доклад с учетом всей имеющейся информации.

В ряде договоров предусматривается особая роль конкретных органов Организации Объединенных Наций в процессе рассмотрения докладов. В статье 25 Конвенции о правах ребенка непосредственно говорится о роли Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также других учреждений и органов Организации Объединенных Наций. В статье 74 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей содержатся аналогичные положения об участии Международного бюро труда/Международной организации труда. В статье 38 Конвенции о правах инвалидов и статье 28 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений также предусмотрено активное сотрудничество с соответствующими органами Организации Объединенных Наций.

6. Официальное рассмотрение докладов: конструктивный диалог между договорными органами и государствами-участниками

Сначала Комитет по ликвидации расовой дискриминации, а затем и все другие договорные органы выработали практику приглашения делегаций государств-участников к участию в работе сессии, на которой комитет будет рассматривать их доклад, с тем чтобы дать им возможность ответить на вопросы членов комитета и представить дополнительную информацию о своей работе по выполнению положений соответствующего договора. Эта процедура не является процедурой состязательного процесса, и комитет не выносит своего суждения о деятельности государства-участника. Цель состоит скорее в проведении конструктивного диалога для оказания помощи государству в его усилиях, направленных на как более полное и эффективное осуществление договора. Понятие конструктивного диалога отражает тот факт, что договорные органы не являются судебными органами, а были созданы для наблюдения за осуществлением договоров и поощрения и консультирования государств. Если государство-участник не направляет делегацию, комитет может, тем не менее, приступить к рассмотрению доклада этого государства.

7. Заключительные замечания и рекомендации

Итогом рассмотрения доклада является принятие «заключительных замечаний», цель которых состоит в предоставлении соответствующему государству практических рекомендаций и поощрении его к принятию дальнейших мер по осуществлению прав, содержащихся в договоре.

В своих заключительных замечаниях договорные органы признают позитивные шаги, предпринятые государствами, но также выявляют, вызывающие озабоченность области, в которых необходимо принять дополнительные меры для полного приведения в действие договорных положений. Договорные органы стараются сделать свои рекомендации как можно более конкретными и практически выполнимыми. Государства обязаны публиковать заключительные замечания в своей стране в целях информирования общественности о путях дальнейшего осуществления договоров.

8. Выполнение заключительных замечаний и представление следующего периодического доклада

Принятием заключительных замечаний Комитета завершается официальное рассмотрение доклада, однако процесс на этом не заканчивается. Процесс осуществления предусматриваемых договорами прав требует постоянных усилий государств. После представления своих первоначальных докладов государства-участники должны направлять договорным органам последующие доклады через регулярные промежутки времени. Они называются «периодическими докладами». Периодические доклады обычно не столь объемны как более всеобъемлющий первоначальный доклад, но должны

содержать всю информацию, необходимую для того, чтобы Комитет мог продолжить свою работу по наблюдению за осуществлением договора в соответствующей стране. Важным элементом любого периодического доклада является информирование Комитета о последующих мерах, принятых государством-участником для осуществления рекомендаций договорного органа, содержащихся в заключительных замечаниях по предыдущему докладу, что замыкает цикл представления докладов.

“Процедура обзора” – обзор осуществления договора в отсутствие доклада

Согласно этой процедуре соответствующий комитет может приступить к рассмотрению положения дел с осуществлением соответствующего договора каким-либо государством-участником даже в тех случаях, когда доклада от этого государства получено не было. Комитет может составить перечень проблем и вопросов по этому государству-участнику, которому предлагается направить делегацию для участия в работе сессии. Соответствующую информацию можно получить от партнеров Организации Объединенных Наций и НПО, и на основе этой информации и диалога с государством-участником Комитет подготовит свои заключительные замечания, включая рекомендацию. Обзор может состояться даже в том случае, если государство-участник отклонит предложение направить свою делегацию на сессию. Процедура обзора используется только в исключительных случаях; в очень многих случаях направленного Комитетом уведомления о том, что он намеревается рассмотреть ситуацию в стране в отсутствие доклада, оказывается достаточно для того, чтобы это государство-участник прислало свой доклад в течение непродолжительного периода времени.

Важность последующих мер по выполнению рекомендаций договорных органов

Договорные органы не располагают средствами по приведению своих рекомендаций в исполнение. Тем не менее большинство государств относятся к процессу представления докладов серьезно, и комитеты добились успеха в привлечении внимания к проблемам, связанным с осуществлением договоров во многих государствах.

Для оказания помощи государствам в осуществлении их рекомендаций договорные органы стали вводить процедуры обеспечения эффективных последующих мер по осуществлению своих заключительных замечаний. Некоторые комитеты (Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет против пыток) просят в своих заключительных замечаниях, чтобы государства в течение года информировали докладчика по стране или докладчика по последующим мерам (в некоторых случаях, например в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин, избираются оба этих докладчика) о быстро реализуемых мерах, которые приняты в ответ на конкретные рекомендации или «первоочередные вопросы, вызывающие обеспокоенность». После этого докладчик представляет соответствующий доклад комитету.

Некоторые члены договорных органов предпринимали поездки в государства-члены по их приглашению в целях принятия последующих мер по докладу и осуществлению заключительных замечаний.

Что происходит в случае, если государство не представляет свои доклады?

Представление докладов договорным органам может составлять серьезную проблему для государств-участников. Перед государствами, ратифицировавшими все девять основных договоров в области прав человека, стоит задача представления за десятилетний период свыше 20 докладов о положении в области прав человека, т.е. по одному докладу каждые шесть месяцев. Государства также должны отвечать на перечни вопросов и готовиться к участию в работе сессий договорных органов, а затем от них потребуются представление дополнительных докладов о последующих мерах в связи с заключительными замечаниями. Помимо этого, у государств могут быть также обязательства на региональном уровне. Все это ложится на них тяжелым бременем, и поэтому не приходится удивляться тому, что государства могут отстать от своего графика представления докладов, а в некоторых случаях и не представить их.

Договорные органы признают эти трудности и работают над тем, как можно было бы облегчить их задачу (см. часть III ниже). Тем не менее обя-

зательство представлять доклады, как и другие обязательства, вытекающие из ратификации этих договоров, является международно-правовым обязательством, добровольно взятым на себя государством. Договорные органы стремятся находить пути воздействия на государство, с тем чтобы они своевременно представляли свои доклады. В тех случаях, когда государства сталкиваются с особыми трудностями, они могут обратиться за технической помощью в УВКПЧ. Однако, если государство не представляет доклад в течение длительного периода времени и не реагирует на просьбы Комитета относительно представления докладов, Комитет рассматривает положение в стране в отсутствие доклада, и эта процедура иногда называется “процедурой обзора” (см. вставку).

D. Рассмотрение жалоб отдельных лиц

За исключением Подкомитета по предупреждению пыток, договорные органы, перечисленные в разделе А выше, могут при определенных условиях рассматривать жалобы или сообщения отдельных лиц, которые считают, что их права были нарушены государством-участником:

- Комитет по ликвидации расовой дискриминации может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях, допущенных государствами-участниками, сделавшими необходимое заявление согласно статье 14 Конвенции;
- Комитет по правам человека может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях прав государствами-участниками первого Факультативного протокола к Пакту;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях, допущенных государствами-участниками Факультативного протокола к Конвенции;
- Комитет против пыток может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях, допущенных государствами-участниками, сделавшими необходимое заявление согласно статье 22 Конвенции;
- Комитет по правам инвалидов может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях, допущенных государствами-участниками Факультативного протокола к Конвенции;
- Комитет по насильственным исчезновениям может рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях, допущенных государствами-участниками, сделавшими необходимое заявление согласно статье 31 Конвенции;

-
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей⁹, Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах¹⁰ и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений¹¹, также содержат положения о рассмотрении индивидуальных сообщений их соответствующими комитетами, но на практике они еще не применяются.

Эта процедура является факультативной для государств-участников: договорной орган не может рассматривать жалобы, касающиеся государства-участника, до тех пор, пока государство не признает однозначным образом компетенцию договорного органа в этом отношении посредством либо заявления согласно соответствующей статье договора, либо принятия соответствующего факультативного протокола. Хотя в определенном отношении эта процедура является «квазисудебной», комитеты не могут непосредственным образом обеспечивать выполнение принятых ими решений. Однако во многих случаях государства-участники осуществляли рекомендации комитетов и предоставляли средства правовой защиты авторам сообщений.

Кто может представлять жалобы?

Любой человек, утверждающий, что его права согласно тому или иному договору были нарушены государством-участником этого договора, может направить сообщение соответствующему комитету при условии, что государство признало компетенцию комитета рассматривать такие жалобы. Жалобы могут также представляться третьими сторонами от имени отдельных лиц при условии их письменного согласия или в тех случаях, когда они не способны дать такое согласие.

Каков порядок представления жалоб?

Подробная информация о процедурах представления и рассмотрения индивидуальных сообщений в договорных органах, включая рекомендации и инструкции о порядке представления жалоб, приведена в публикации «Права человека: изложение фактов» № 7 и на вебсайте УВКПЧ.

⁹ Для вступления в силу процедуры в соответствии со статьей 77, касающейся индивидуальных сообщений, требуется необходимое заявление от не менее чем 10 стран-участников.

¹⁰ Факультативный протокол был принят Генеральной Ассамблеей в декабре 2008 года и открыт для подписания в 2009 году. Для вступления в силу он должен быть ратифицирован не менее чем девятью государствами-участниками.

¹¹ Факультативный протокол, касающийся процедуры сообщений, был принят Генеральной Ассамблеей в декабре 2011 года. Он будет открыт для подписания в 2011 году. Для вступления в силу его также должны ратифицировать не менее десяти государств-участников.

Е. Расследования

Пять договорных органов – Комитет против пыток, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по правам инвалидов, Комитет по насильственным исчезновениям, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка (после того, как соответствующие факультативные протоколы вступят в силу) – могут инициировать расследования в случае получения надежной информации с обоснованными утверждениями о серьезных, тяжких или систематических нарушениях конвенций в государстве-участнике.

В отношении каких государств могут проводиться расследования?

За исключением расследований, проводимых Комитетом по насильственным исчезновениям, в отношении которых государства-участники автоматически признают компетенцию Комитета при ратификации Конвенции, другие комитеты могут проводить расследования только в отношении тех государств-участников, которые сделали отдельное дополнительное заявление о признании их компетенции в этом отношении. Государства-участники Конвенции против пыток могут принять решение о непризнании такой компетенции при подписании, ратификации или присоединении, сделав соответствующее заявление согласно статье 28 этого договора. Государства-участники Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин также могут исключить компетенцию соответствующего комитета, сделав заявление согласно статье 10. Государства-участники Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов также имеют возможность не признать такую компетенцию, сделав заявление согласно статье 8 при подписании, ратификации или присоединении. Любое государство, сделавшее заявление о нераспространении на него этой процедуры, может принять ее на более поздней стадии.

Процедура проведения расследований

Конвенция против пыток (статья 20), Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статьи 8-9), Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (статья 33), факультативные протоколы к Конвенции о правах инвалидов (статьи 6-7), Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (статья 11) и Конвенции о правах ребенка (статья 13) предусматривают следующую основную процедуру проведения безотлагательных расследований их соответствующими комитетами:

1. процедура может быть инициирована, если комитет получает достоверную информацию о систематическом нарушении закрепленных в

договоре прав каким-либо государством-участником. В случае Конвенции против пыток информация должна содержать вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо государства-участника; в случае Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин информация должна свидетельствовать о серьезных и систематических нарушениях государством-участником прав, изложенных в Конвенции;

2. в качестве первого шага комитет предлагает государству-участнику сотрудничать при рассмотрении информации путем представления замечаний;
3. Комитет может на основе замечаний государства-участника и другой соответствующей информации, которой он располагает, принять решение о назначении одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования и срочного представления ему соответствующего доклада. Процедуры Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и Конвенции о правах инвалидов непосредственно предусматривают посещение, когда для этого есть основания, территории соответствующего государства с согласия этого государства; процедура Конвенции против пыток также предусматривает проведение посещений;
4. выводы назначенного(ых) для проведения расследования члена(ов) комитета изучаются комитетом и препровождаются соответствующему государству-участнику вместе с любыми замечаниями и рекомендациями;
5. процедуры Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах инвалидов предусматривают шестимесячный срок, в течение которого государство-участник представляет свои замечания в ответ на выводы, замечания и рекомендации, препровожденные ему комитетом, и при наличии соответствующей просьбы со стороны комитета информирует его о принятых мерах в связи с расследованием;
6. Комитет может после консультации с государством-участником принять решение о включении краткого отчета о результатах этой работы в свой ежегодный доклад. С согласия государства-участника весь ход расследования и ответа государства-участника могут быть преданы гласности;
7. на всех этапах работы должны приниматься меры по установлению сотрудничества с государством-участником.

Ф. Срочные меры и настоятельные призывы к Генеральной Ассамблее в соответствии с Международной конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений

Как кратко упоминается в главе I, Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений наделяет свой комитет правом на принятие срочных мер. Согласно статье 30 Комитет может получать срочные просьбы о розыске и установлении места нахождения исчезнувшего лица, с которыми к нему обратились родственники исчезнувшего лица, их законные представители, их адвокаты или любое уполномоченное им лицо, а также любое другое лицо, имеющее законный интерес. Комитет может препроводить сообщение соответствующему государству-участнику с просьбой представить замечания и комментарии в срок, установленный комитетом.

Кроме того, если нарушения представляют собой широко распространенную или систематическую практику (т.е. преступления против человечности), комитет может, предварительно запросив у соответствующего государства всю соответствующую информацию о сложившемся положении, в срочном порядке довести этот вопрос до сведения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций через посредство Генерального секретаря в соответствии со статьей 34.

Г. Раннее предупреждение и незамедлительные действия Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации

Хотя в Конвенции этого не предусмотрено, в 1993 году Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации установил процедуру раннего предупреждения и незамедлительных действий для предотвращения серьезных нарушений соответствующей Конвенции. Согласно этой процедуре Комитет может запросить информацию у государств-участников и принять решение с выражением конкретной обеспокоенности, адресованное не только соответствующим государствам, но также Совету по правам человека и его специальным процедурам, Специальному советнику Генерального секретаря по предупреждению геноцида, а также Верховному комиссару по правам человека и Генеральному секретарю наряду с рекомендацией довести этот вопрос до сведения Совета Безопасности. В рамках этой процедуры Комитет может принять меры по своей собственной инициативе или на основе информации, представленной третьими сторонами.

Н. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и Подкомитет по предупреждению пыток

Факультативный протокол к Конвенции против пыток предусматривает практическую возможность оказания содействия государствам-участникам в выполнении взятых ими на себя обязательств по предупреждению пыток и

других форм жестокого обращения и по борьбе с этими явлениями за счет создания глобальной системы регулярных посещений всех мест, в которых находятся или могут находиться лица, лишённые свободы. Предусмотренный в нем новаторский двухуровневый подход опирается на использование международного органа – Подкомитета по предупреждению пыток, а также национальных превентивных механизмов, которые должны быть учреждены или разработаны каждым государством-участником. В целях выполнения Подкомитетом своего мандата ему предоставлены значительные полномочия, изложенные в статье 14 Факультативного протокола. Каждое государство обязано разрешить посещения Подкомитетом любого места, находящегося под его юрисдикцией и контролем, где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия. Подкомитет имеет неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам и к любой соответствующей информации, касающейся обращения с этими людьми, а также условий их содержания под стражей. Подкомитет проводит частные беседы без свидетелей. Аналогичные полномочия должны быть предоставлены и национальным превентивным механизмам. После посещения Подкомитет выпускает конфиденциальный доклад с рядом рекомендаций соответствующим государственным органам с целью улучшить обращение с лицами, находящимися под стражей, включая их условия содержания. Доклад о посещении является одним из элементов диалога между Подкомитетом и органами соответствующего государства-участника в интересах предотвращения пыток. Подкомитет публикует этот доклад в случае поступления соответствующей просьбы от государства-участника. Помимо этого, мандат Подкомитета включает проведение консультаций с государствами и оказание содействия в создании национальных превентивных механизмов. Кроме того, Подкомитет обеспечивает эти механизмы консультативной и иной помощью в целях усиления их независимости и потенциала и укрепления внутренних гарантий недопущения жестокого обращения с лицами, лишёнными свободы.

Дополнительная информация о Факультативном протоколе к Конвенции против пыток и Подкомитете по предупреждению пыток приведена на вебсайте УВКПЧ.

I. Межгосударственные сообщения

Хотя эта процедура никогда не использовалась, пять договоров в области прав человека¹² позволяют их государствам-участникам направлять

¹² После вступления в силу Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений, соответствующие комитеты смогут рассматривать жалобы, представленные государствами по отношению к государствам-участникам, официально признавшим данную компетенцию согласно статье 10 и 12, соответственно.

в соответствующий орган сообщения о предполагаемых нарушениях договора другими государствами-участниками. Такая процедура предусмотрена в Конвенции против пыток (статья 21), Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (статья 32) и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 76). Однако эта процедура требует, чтобы вначале были исчерпаны внутренние средства правовой защиты, и применяется в случае только тех государств-участников, которые сделали заявление о признании компетенции соответствующего комитета в этом отношении. В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статьи 11-13) и Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 41-43) предусматривается более детально проработанная процедура урегулирования таких споров между государствами-участниками путем создания специальной согласительной комиссии. Эта процедура также требует, чтобы вначале были исчерпаны внутренние средства правовой защиты. Обычно она применяется ко всем государствам – участникам Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а в случае Пакта – лишь к тем государствам-участникам, которые сделали официальное заявление о ее признании.

Урегулирование споров между государствами в отношении толкования или применения конвенции

В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 29), Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (статья 42), Конвенции против пыток (статья 30), Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации (статья 22) и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 92) предусматривается, что споры между государствами-участниками в отношении толкования или применения этих конвенций разрешаются в первую очередь путем переговоров или, если эти переговоры оказались безуспешными, путем арбитража. Если в течение шести месяцев стороны не могут прийти к соглашению об условиях арбитража, одно из государств, участвующих в споре, может передать спор в Международный Суд. Государства-участники могут исключить себя из этой процедуры, сделав при ратификации или присоединении соответствующее заявление, и в этом случае, в соответствии с принципом взаимности, они не могут возбуждать дело против других государств-участников. До настоящего времени эта процедура применялась лишь дважды: в случае рассмотрения в Международном Суде спора между Демократической Республикой Конго и Руандой¹³ и спора между Грузией и Российской Федерацией¹⁴.

¹³ См. *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. reports 2006, p. 39, para. 87.

¹⁴ См. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Judgment of 1 April 2011.

Ж. Замечания общего порядка

Каждый из договорных органов публикует свое толкование положений его соответствующего договора в области прав человека в форме «замечаний общего порядка» или «общих рекомендаций». Эти документы охватывают широкий спектр вопросов – от всестороннего толкования таких основных положений, как право на жизнь или право на достаточное питание до общих указаний относительно информации, которая должна быть представлена в докладах государств, касающихся конкретных статей договоров. В замечаниях общего порядка также рассматривались более широкие сквозные вопросы, такие как роль национальных правозащитных учреждений, права инвалидов, насилие в отношении женщин и права меньшинств.

Все эти документы размещены на вебсайте УВКПЧ (www.ohchr.org).

К. Дни общих дискуссий/тематические обсуждения

Некоторые договорные органы проводят дни общей дискуссии по конкретной теме, вызывающей у них озабоченность. Эти дискуссии, как правило, открыты для участников со стороны, например партнеров из числа организаций системы Организации Объединенных Наций, делегаций государств-участников, НПО и индивидуальных экспертов. Итоги дискуссии могут помочь договорному органу в составлении нового замечания общего порядка.

В Конвенции о правах ребенка предусмотрено, что Комитет по правам ребенка может рекомендовать Генеральной Ассамблее предложить Генеральному секретарю провести от ее имени исследования по отдельным вопросам, касающимся прав ребенка (статья 45 с)). До настоящего времени Комитет обращался с двумя такими просьбами: по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и по вопросу о насилии в отношении детей. Генеральный секретарь выпустил соответствующие исследования, а Генеральная Ассамблея учредила впоследствии два механизма – должности Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей.

Л. Совещания государств-участников и совещания с государствами-участниками

В каждом договоре (за исключением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) предусматривается проведение раз в два года, обычно в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, официального совещания государств-участников с целью выборов половины членов договорного органа.

Конвенция о правах инвалидов является первым договором, в котором однозначно предусмотрено проведение таких совещаний и для других целей.

В Конвенции о правах ребенка (статья 50), Конвенции о правах инвалидов (статья 47) и Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (статья 44) предусматривается созыв конференции государств-участников для проведения голосования по любым предлагаемым поправкам к их положениям.

Большинство комитетов также проводят регулярные неофициальные совещания с государствами-участниками их соответствующих договоров для обсуждения представляющих взаимный интерес вопросов, связанных с их работой и осуществлением договоров.

М. Координация между договорными органами

Ежегодное совещание председателей

Необходимость координации деятельности договорных органов в области прав человека была признана Генеральной Ассамблеей в 1983 году, когда она призвала их председателей проводить совещания для обсуждения вопросов повышения эффективности их работы. Первое такое совещание состоялось в 1984 году. С 1995 года проводятся ежегодные совещания председателей договорных органов.

Совещание служит председателям десяти договорных органов тем форумом, на котором они могут обсудить их работу и рассмотреть пути повышения эффективности системы договорных органов в целом. К числу вопросов, рассмотренных на этих совещаниях, относятся упорядочение и общее совершенствование процедур представления докладов по правам человека, согласование методов работы комитетов и повышение их эффективности, последующая деятельность по итогам проведения всемирных конференций, а также финансовые вопросы.

Неотъемлемой частью совещаний председателей стали также неофициальные консультации с государствами-участниками, а также с партнерами по Организации Объединенных Наций, НПЗУ и НПО. С 1999 года председатели проводят совещания с мандатариями специальных процедур (с тематическими мандатами или с мандатами по странам). Основное внимание на этих обсуждениях уделяется техническим вопросам, например росту обмена информацией и передовой практикой между договорными органами и специальными процедурами, использованию перекрестных ссылок и совместной последующей деятельности по выполнению их соответствующих рекомендаций.

В 2010 году совещание впервые проводилось не в Женеве, а в Брюсселе. Идея заключалась в том, чтобы приблизить договорные органы к уровню, на котором осуществляются соответствующие договоры, и повысить на региональном уровне степень осведомленности об их работе и таким образом усилить взаимосвязь и повысить взаимодополняемость усилий международных и региональных механизмов и институтов по правам человека. Было принято решение проводить совещание в другом регионе через год.

Межкомитетское совещание

В период с 2002 года по 2011 год в дополнение к совещаниям председателей договорных органов проводились межкомитетские совещания с участием председателей и двух дополнительных членов каждого из комитетов. На первом таком совещании основное внимание было уделено вопросу о согласовании методов работы. Государства-участники приветствовали введение межкомитетских совещаний. Повышение представленности комитетов позволило проводить более подробное обсуждение рекомендаций в отношении методов работы, нежели в ходе проведения совещаний председателей.

Межкомитетское совещание и совещание председателей обычно проводятся под председательством одного из председателей договорных органов на основе ротации.

В соответствии с рекомендацией, принятой совещанием председателей в 2010 году, была учреждена рабочая группа межкомитетского совещания по последующим мерам в составе как докладчиков по последующим мерам в связи с заключительными замечаниями, так и докладчиков по последующим мерам в связи с индивидуальными сообщениями каждого договорного органа или членов, отвечающих за последующие меры. Участники совещания председателей также рекомендовали учредить другие тематические рабочие группы и просили Секретариат организовать их совещания в пределах имеющихся ресурсов.

В июне 2011 года на совещании председателей было принято решение изменить формат межкомитетского совещания. К примеру, предлагалась возможность учреждения специальных тематических рабочих групп по просьбе председателей. Такие рабочие группы могли бы обсуждать вопросы, представляющие взаимный интерес, в том числе вопрос о согласовании практики и методов работы договорных органов.

III. Развитие системы договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека

Притом, что Всеобщая декларация прав человека была составлена свыше 60 лет назад, а процесс работы над Международным биллем о правах человека (Всемирная декларация плюс оба Пакта) был завершен к 1966 году, международная система договоров в области прав человека продолжала расширяться за счет принятия новых договоров и создания новых договорных органов. Появление широкого круга договоров и органов обеспечило более активное поощрение и более надежную защиту прав человека в целом ряде конкретных областей, вызывающих озабоченность международного сообщества, но и создало серьезную проблему для всей системы, связанную с тем, как наилучшим образом обеспечить эффективную совместную работу различных элементов расширяющейся системы.

A. Расширение системы договоров в области прав человека и необходимость ее укрепления

За период с 2004 года система договорных органов в области прав человека увеличилась практически вдвое за счет добавления четырех новых договорных органов и трех новых факультативных протоколов, предусматривающих возможность подачи индивидуальных жалоб, из которых один уже вступил в силу. С начала 2010 года увеличился членский состав Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а с января 2011 года – Комитета по правам инвалидов и Подкомитета по предупреждению пыток, в результате чего общее число экспертов в составе договорных органов возросло до 172 человек (в конце 2009 года их насчитывалось не более 125 человек). Увеличилась и продолжительность совещаний. Из числа самых последних событий следует отметить вступление в силу 23 декабря 2010 года Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. Помимо этого, активизировался процесс ратификации и представления государствами отчетности согласно международным договорам в области прав человека, что также является положительным побочным эффектом введения нового механизма универсального периодического обзора (УПО). К примеру, в 2010 году девять договорных органов в области прав человека, использующих процедуру представления отчетности, провели более 130 обзоров по странам и рассмотрели более 100 индивидуальных жалоб.

Такой рост активности побудил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека обратиться ко всем заинтересованным сторонам с просьбой переосмыслить будущее договорных органов и представить новаторские и творческие идеи относительно путей укрепления системы.

Договорные органы успешно выполняли свои мандаты, в частности путем подключения государств к открытому и откровенному обсуждению проблем осуществления прав человека, используя процедуру представления докладов. Тем не менее до весьма недавнего времени каждый договорный орган стремился подходить к своей работе независимо от других, несмотря на дублирование многих аспектов их деятельности. Поскольку комитеты были созданы отдельно в рамках своих соответствующих договоров, они могли свободно разрабатывать свои собственные процедуры и практические формы работы, и при наличии значительного сходства в порядке функционирования договорных органов имеются также существенные различия, приводящие подчас к путанице и непоследовательности.

Договорные органы в течение многих лет стремились повысить свою эффективность путем упорядочения и согласования своих методов и практических форм работы, в том числе за счет проведения межкомитетских совещаний. В то же время признается, что некоторые различия в практике комитетов обоснованы или даже необходимы в силу требований соответствующего договора.

Роль системы договоров в области прав человека в укреплении национальных систем защиты прав человека

Договоры в области прав человека являются правовыми документами, в которых устанавливаются международные стандарты поощрения и защиты прав человека во всем мире. Путем ратификации договоров государство принимает эти стандарты и обязуется осуществлять права на национальном уровне. Договорные органы поощряют государства к таким действиям и оказывают им соответствующую поддержку. Может возникнуть впечатление, что такой подход ориентирован на деятельность на международном уровне; однако не может быть сомнений в том, что главное значение поощрение и защита прав человека имеют на национальном уровне, с тем чтобы этими правами могли пользоваться все мужчины, женщины и дети в каждой стране.

Договорные органы играют важную роль в оказании поддержки деятельности по усилению защиты прав человека на национальном уровне. Во-первых, процедура представления докладов договорным органам сама по себе является важной частью развития национальной системы защиты прав человека. Во-вторых, работа договорных органов (включая программу работы на местах Подкомитета по предупреждению пыток) дает государствам возможность получать практические консультации и помощь в вопросе о том, как наилучшим образом осуществлять договоры.

Важность процедуры представления докладов на национальном уровне

Усилия по поощрению государств к тому, чтобы они принимали целостный подход к представлению докладов, рассматривая при этом весь круг обязательств, которые они на себя взяли, направлены не только на упрощение этого процесса для государств. Хотя соответствующие доклады требуются международным органам, процедура их подготовки весьма важна на национальном уровне. Выполняя свои обязательства по представлению докладов в соответствии с договорами, государства проводят самооценку для определения того, насколько эффективно они защищают права человека. Процесс сбора информации об осуществлении на национальном уровне помогает государствам планировать и реализовывать программы развития, основанные на правах человека. Многие государства занимаются параллельными процессами представления докладов согласно договорам, разработки национального плана действий в области прав человека и осуществления национальных планов развития. За счет увязывания этих процессов можно обеспечить, чтобы права человека занимали центральное место в процессе национального стратегического планирования, что будет служить гарантией более эффективного выполнения стандартов в области прав человека на национальном уровне. Связанная с докладами процедура, охватывающая подготовку докладов, их международное рассмотрение и ответ государства на рекомендации договорного органа, может также стимулировать национальную дискуссию по правам человека в рамках гражданского общества и привлекать к обсуждению прав человека новых участников.

Практические рекомендации и помощь со стороны договорных органов

Итоги работы договорных органов могут служить государствам, а также страновым группам Организации Объединенных Наций и донорам полезным источником информации о том, где требуется приложить дополнительные усилия по укреплению защиты прав человека. После того, как доклады были представлены государствами-участниками и рассмотрены договорными органами, практические и адресные заключительные замечания позволяют точно определить те конкретные области, которые требуют внимания. Еще одним источником конкретных руководящих указаний, направленных на принятие необходимых мер по решению отдельных выявленных проблем, являются мнения, выраженные комитетами в ответ на индивидуальные жалобы. В замечаниях общего порядка договорных органов можно найти более обстоятельную дополнительную информацию о том, как следует осуществлять договоры.

Результаты такой работы могут оказать значительное воздействие на государство, способствуя обеспечению более эффективного осуществления договоров за счет, например, выдвижения предложения о принятии нового законодательства или обеспечения более эффективной подготовки государственных служащих по вопросам прав человека. Степень этого воздействия зависит не только от правительства, но и от парламента и судебной системы, а также других заинтересованных сторон, способных оказать влияние на то, как в стране защищаются и поощряются права человека, в том числе национальных и региональных парламентах, НПЗУ, судей и юристов, а также гражданского общества.

Еще одной иллюстрацией того воздействия, которое система договорных органов оказывает на усиление защиты и поощрения прав человека на национальном уровне, могут служить превентивный и оперативный мандат Подкомитета по предупреждению пыток, а также цели Факультативного протокола к Конвенции о пытках. Превентивные по своему характеру поездки Подкомитета на места оказывают непосредственную помощь государствам-участникам в форме замечаний о положении на местах и рекомендаций относительно защиты лиц, лишенных свободы, и недопущения пыток. Помимо этого, Подкомитет вносит свой вклад в институциональное строительство на национальном уровне, в том числе путем оказания консультативной помощи и содействия государствам-участникам в создании независимых национальных превентивных механизмов. Таким национальным механизмам поручена задача по регулярной проверке обращения с лицами, находящимися в местах лишения свободы в стране, и вынесению рекомендаций государственным органам относительно улучшения условий содержания.

В. Роль гражданского общества и национальных правозащитных учреждений и их взаимодействие с системой договорных органов

Гражданское общество представляет собой организации и отдельных лиц, которые добровольно участвуют в общественной жизни и деятельности, будучи объединены общими интересами, целями и ценностями, сопоставимыми с целями Организации Объединенных Наций. Ряд таких организаций гражданского общества, занимающихся поощрением и защитой универсальных прав человека, играют важную роль в предоставлении договорным органам надежной независимой информации о положении и изменениях в государствах-членах, а также в обеспечении контроля за осуществлением рекомендаций договорных органов.

В числе представителей гражданского общества, участвующих в деятельности договорных органов и взаимодействующих с ними, можно выделить:

правозащитников; правозащитные организации (НПО, ассоциации, группы жертв); коалиции и сети (по правам женщин, правам детей и экологическим правам); группы на общинном уровне (коренные народы, меньшинства); союзы (профессиональные союзы, а также такие профессиональные ассоциации, как ассоциации журналистов, ассоциации адвокатов, ассоциации судей, студенческие союзы); социальные движения (движения за мир, студенческие движения, движения за демократию); родственников жертв; и академические учреждения.

Национальные правозащитные учреждения представляют собой учреждения, созданные государствами для поощрения и защиты прав человека, и являются важной частью любой национальной правозащитной системы. В своей деятельности они неподконтрольны государству. В качестве руководства для обеспечения их независимости и целостности был согласован ряд международных стандартов, известных как «Парижские принципы»¹⁵.

Гражданское общество, а также национальные правозащитные учреждения вносят свой вклад в рассмотрение докладов государств-участников посредством представления своих собственных докладов и информирования комитетов о положении дел в области защиты прав человека в государстве-участнике, доклад которого находится на рассмотрении. Они содействуют обсуждению перечней вопросов перед представлением докладов, а также конструктивному диалогу с соответствующим государством-участником и принятию рекомендаций. Представленные ими материалы дают возможность комитетам рассматривать положение в области прав человека в государстве-участнике в соответствующем контексте. Кроме того, эти организации проводят последующую деятельность по осуществлению на национальном уровне рекомендаций договорных органов и могут представлять информацию о том, успешно или нет осуществляется эта деятельность. Важное значение имеет также их вклад в проведение дней общих дискуссий и подготовку замечаний общего порядка.

Дополнительная информация о роли НПО в работе конкретных комитетов приведена в публикации «Как работать по Программе ООН в области прав человека – Справочник для гражданского общества». Дополнительная информация о взаимодействии между НПЗУ и договорными органами также приведена в публикации «Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции», Серия документов по вопросам профессиональной подготовки № 4/Rev.1 (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XIV.4, и на вебсайте УВКПЧ по адресу: <http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>.

¹⁵ Резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи.

С. Вклад универсального периодического обзора в работу договорных органов

Универсальный периодический обзор (УПО) представляет собой механизм межгосударственного сотрудничества, учрежденный Генеральной Ассамблеей в 2006 году в качестве одной из процедур Совета по правам человека для обзора соблюдения прав человека всеми государствами.

Этот механизм основан на интерактивном диалоге между государством, в отношении которого проводится обзор, и государствами, являющимися членами Совета или наблюдателями в нем.

Он функционирует на основе цикла продолжительностью в четыре с половиной года и включает несколько этапов, в том числе подготовку документов, на основе которых проводится обзор, сам обзор и последующую деятельность по выполнению выводов и рекомендаций. В ходе второго и последующих циклов особое внимание будет уделяться выполнению тех рекомендаций, с которыми государства согласились в ходе предыдущего цикла, и происходящим в них изменениям в области прав человека. В этом процессе активно участвуют организации гражданского общества, НПЗУ и учреждения системы Организации Объединенных Наций.

Этот обзор и деятельность договорных органов дополняют друг друга. Обзор оказался весьма полезным в плане привлечения внимания государств-участников к необходимости представления докладов комитетам на регулярной основе и осуществления их рекомендаций. Со своей стороны договорные органы также напоминают государствам-участникам о необходимости выполнения рекомендаций, вынесенных в ходе универсального периодического обзора.

D. Вклад специальных процедур в работу договорных органов

«Специальные процедуры» – именно так названы механизмы, которые первоначально были созданы Комиссией по правам человека и перед которыми с 2006 года Советом по правам человека была поставлена задача по изучению, мониторингу, оказанию консультативной помощи и публичному представлению докладов о положении в области прав человека в конкретных странах или территориях (страновые мандаты) или о масштабных событиях, характеризующихся нарушениями прав человека, в пределах всей планеты (тематические мандаты). По состоянию на февраль 2012 года насчитывалось 45 специальных процедур (35 тематических мандатов и 10 страновых мандатов). Мандатариями специальных процедур являются либо отдельные лица (известные как «специальные докладчики» или «независимые эксперты»), либо рабочие группы в составе пяти человек – по одному от каждого региона. Они выступают в личном каче-

стве и не получают вознаграждения. Их методы работы включают: принятие мер при возникновении обеспокоенности, связанной с соблюдением прав человека, либо в отдельных случаях либо в отношении более общих вопросов на основе использования прямых контактов с правительствами; направление миссий по установлению фактов в страны и выпуск докладов с рекомендациями; подготовку тематических исследований, содержащих информацию о положении, уточняющих соответствующие нормы и стандарты и предусматривающих руководящие указания по их осуществлению; и повышение уровня информированности общественности за счет проведения различных информационно-пропагандистских мероприятий по вопросам, включенным в их мандаты.

В качестве механизма защиты прав человека, в основе которого лежит Устав, специальные процедуры в отличие от договорных органов могут быть задействованы даже в том случае, если государство не ратифицировало ни одного соответствующего инструмента или договора, и при этом для получения доступа к специальным процедурам вовсе не обязательно, чтобы внутренние средства правовой защиты были исчерпаны.

Мандатарии специальных процедур и договорные органы дополняют друг друга. Они регулярно обмениваются информацией и проводят последующую деятельность в связи с их соответствующими рекомендациями; проблемы, поднятые мандатариями специальных процедур, принимаются во внимание договорными органами и наоборот. Они могут также выпускать совместные заявления по ключевым вопросам, представляющим международный интерес, и иногда проводят совместные совещания для обсуждения путей совершенствования и координации их работы.

Е. Дополнительная информация о системе договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека

Дополнительную информацию о договорах и договорных органах можно получить на вебсайте УВКПЧ в разделе «Органы по правам человека». На этом сайте содержится информация о процессе представления докладов государств, в том числе о положении с представлением докладов отдельными странами. С сайта можно распечатать документы договорных органов, включая доклады государств-участников и заключительные замечания.

УВКПЧ опубликовало следующие соответствующие публикации «Права человека: изложение фактов»:

Борьба против пыток (№ 4);

Насильственные или недобровольные исчезновения (№ 6/Rev.3);

Процедуры представления и рассмотрения жалоб (№ 7);

Права ребенка (№ 10);

Комитет по ликвидации расовой дискриминации (№ 12);

Гражданские и политические права: Комитет по правам человека (№ 15);

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (№ 16);

Комитет против пыток (№ 17);

Дискриминация в отношении женщин: Конвенция и Комитет (№ 22); и

Международная конвенция о трудящихся-мигрантах и ее Комитет (№ 24/Rev.1).

Эти публикации можно бесплатно получить на стойке публикаций УВКПЧ или в онлайн-режиме на вебсайте www.ohchr.org. Просьба учесть, что некоторые публикации в настоящее время обновляются.

Информационный бюллетень

Информационный бюллетень Отдела договоров по правам человека выпускается ежеквартально с 2008 года. Он предназначен для распространения более подробной и конкретной информации о работе договорных органов и содержит интервью, анализ решений, сведения о проводимой деятельности и доклады отделений УВКПЧ на местах¹⁶.

Уведомление по электронной почте

Если вы интересуетесь работой договорных органов и хотели бы получать информацию об их деятельности, то почему бы вам не подписаться на бесплатную электронную рассылку новой информации, подготавливаемой Секцией по вопросам гражданского общества УВКПЧ? Вы будете получать регулярное уведомление по электронной почте о рекомендациях договорных органов, включая заключительные замечания, замечания общего порядка, решения, принятые по индивидуальным жалобам, и другие материалы. Подписаться можно по адресу: www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx.

¹⁶ Информационный бюллетень размещается на вебсайте УВКПЧ по адресу: http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/newsletter_treaty_bodies.htm (доступ с 28 февраля 2012 года).

Приложение I

Глоссарий специальных терминов, касающихся договорных органов

Накопившееся отставание

Несмотря на проблемы, связанные с задержками представления и непредставлением докладов государствами-участниками, некоторые договорные органы не справляются с большим количеством докладов, которые им приходится рассматривать каждый год. Накопившееся таким образом отставание означает, что с даты представления доклада государством-участником до начала рассмотрения Комитетом содержания этого доклада может пройти до двух лет. Необходимость запрашивать обновленную информацию стала одной из причин распространения практики подготовки перечня вопросов (см. ниже). Сократить накопившееся отставание могут более эффективные методы работы, и некоторые комитеты предложили новаторские подходы. Например, Комитет по правам ребенка и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин иногда проводят свои совещания, разделившись на две группы.

Должностные лица

В число должностных лиц обычно входят председатель, заместители председателя, докладчик или любой другой назначенный член комитета, которые на своих совещаниях рассматривают процедурные и административные вопросы, связанные с работой комитета.

Председатель

Каждый договорный орган избирает председателем одного из своих членов сроком на два года. Председатель исполняет свои обязанности на каждом совещании в соответствии с согласованными правилами процедуры. Председатели всех договорных органов ежегодно проводят совещания в целях координации деятельности договорных органов.

Общий базовый документ

Документ, представляемый государством-участником Генеральному секретарю и содержащий информацию общего характера о стране, актуальную для всех договоров, в частности информацию о территории и населении, политической структуре, общей правовой системе, в рамках которой обеспечивается защита прав человека в этом государстве, а также о недискриминации, равенстве и эффективных средствах правовой защиты.

Эта информация составляет общую вводную часть всех докладов, представляемых государствами договорным органам. Практика подготовки базового документа была введена в 1991 году на совещании председателей в качестве меры, направленной на сокращение объема повторяющейся информации в докладах. Руководящие принципы составления этого документа были пересмотрены в 2006 году (HRI/GEN/2/Rev.6).

Заключительные комментарии

См. «заключительные замечания».

Заключительные замечания

Замечания и рекомендации, подготавливаемые договорным органом после рассмотрения им доклада государства-участника. Заключительные замечания касаются как позитивных аспектов осуществления договора государством, так и вызывающих беспокойство вопросов, по которым договорный орган рекомендует государству принять дополнительные меры. Договорные органы стремятся подготавливать конкретные, адресные и осуществимые заключительные замечания и уделяют все больше внимания мерам по обеспечению эффективного выполнения их заключительных замечаний.

Рассмотрение положения в стране в отсутствие доклада

См. «процедура обзора».

Конструктивный диалог

Принятая всеми договорными органами практика обращения к государствам-участникам с предложением направить делегацию для участия в работе сессии, на которой будет рассматриваться их доклад, с тем чтобы дать им возможность ответить на вопросы членов соответствующего комитета и предоставить дополнительную информацию об их усилиях по осуществлению положений соответствующего договора. Понятие «конструктивный диалог» подчеркивает то обстоятельство, что договорные органы не являются судебными органами (даже если некоторые из их функций являются квазисудебными), а созданы для обзора осуществления договоров.

Докладчик по стране

Большинство комитетов по каждому рассматриваемому докладу государств-участников назначают одного или двух из своих членов в качестве докладчиков по стране. Докладчик по стране обычно руководит составлением перечня вопросов, обращением с вопросами к делегации в ходе

сессии и составлением заключительных замечаний, подлежащих обсуждению и принятию комитетом.

Целевая группа по страновым докладам

Комитет по правам человека поручил проведение подготовительной работы по рассмотрению докладов, ранее осуществлявшейся предсессионной рабочей группой, целевым группам по страновым докладам, которые проводят свои совещания во время пленарных заседаний. Целевые группы по страновым докладам состоят из четырех–шести членов комитета, назначаемых председателем, один из которых является докладчиком по стране и несет общую ответственность за составление перечня вопросов.

Заявление

Государство может встретиться с возможностью или необходимостью сделать заявление в отношении договора, участником которого оно стало. Существует несколько видов заявлений, о которых говорится ниже:

- **Заявления о толковании**

Государство может сделать заявление о своем понимании какого-либо вопроса, содержащегося в каком-либо положении договора, или о своем толковании того или иного положения. В отличие от оговорок такие заявления не влекут за собой исключения или изменения правовых последствий договора. Цель заключается исключительно в том, чтобы уточнить позицию государства в отношении смысла отдельных положений или всего договора.

- **Факультативные и обязательные заявления**

В договорах могут предусматриваться факультативные и/или обязательные заявления государств. Эти заявления имеют обязательную силу для тех, кто с ними выступает. Так, например, в соответствии со статьей 41 Международного пакта о гражданских и политических правах государство может сделать факультативное заявление о том, что оно признает компетенцию Комитета по правам человека получать и рассматривать межгосударственные жалобы. Аналогичным образом, государства – участники Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, должны в силу положений его статьи 3 (2) сделать имеющее обязательный характер заявление, в котором указывается минимальный возраст, при котором они допускают добровольный призыв в их национальные вооруженные силы, и излагаются гарантии, принятые ими для того, чтобы такой призыв не носил насильственного или принудительного характера.

Отступление

Отступление является принятой государством-участником мерой по частичному приостановлению, по меньшей мере на временной основе, выполнения одного или нескольких положений договора. В некоторых договорах о правах человека в случае чрезвычайного положения, угрожающего жизни страны, государствам-участникам в исключительном порядке и на временной основе разрешается отступать от ряда прав в той степени, в какой этого требует ситуация. В то же время государство-участник не может отступать от отдельных конкретных прав и не может принимать дискриминационные меры. Государства обычно обязаны информировать другие государства-участники об отступлении в выполнении договора с приведением оснований для такого отступления и указанием даты истечения срока действия такого отступления (см. Замечание общего порядка № 29 (2001 год) Комитета по правам человека).

Процедуры принятия последующих мер

Процедуры, разработанные для обеспечения того, чтобы государства-участники принимали меры в связи с рекомендациями, содержащимися в заключительных замечаниях договорных органов или их решениях в тех случаях, когда были задействованы процедуры представления жалоб. Комитет против пыток, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин приняли официальные процедуры принятия последующих мер, и все комитеты требуют от государств включения информации о последующих мерах в их периодические доклады. Важная роль в принятии последующих мер отводится всем заинтересованным сторонам – парламентам, судебным органам, НПЗУ, НПО и гражданскому обществу.

Замечания общего порядка

Толкование договорным органом положений договоров в области прав человека, освещение тематических вопросов или методов своей работы. Целью замечаний общего порядка нередко является уточнение обязанностей государств-участников по представлению докладов применительно к отдельным положениям договоров и предложение подходов к выполнению положений договоров. Также используется термин «общие рекомендации» (Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин).

Общие рекомендации

См. «замечания общего порядка».

Отдел договоров по правам человека

Отдел договоров по правам человека, входящий в структуру УВКПЧ, предоставляет секретариатскую поддержку всем договорным органам и Фонду добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток. Он находится во Дворце Вильсона в Женеве.

Индивидуальное сообщение

См. «индивидуальная жалоба».

Индивидуальная жалоба

Официальная жалоба отдельного лица, утверждающего, что его права по одному из договоров были нарушены государством-участником, рассмотрение которой входит в компетенцию большинства договорных органов. Право договорных органов на рассмотрение индивидуальных жалоб должно быть прямо предоставлено соответствующим государством-участником одним из трех следующим способом:

- a) посредством заявления согласно соответствующей статье договора (эта процедура применяется в рамках Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против пыток и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей);
- b) путем ратификации самого договора или присоединения к нему (эта процедура применяется в рамках Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений); или
- c) путем ратификации соответствующего факультативного протокола к договору, который предусматривает право на рассмотрение индивидуальных жалоб (эта процедура применяется в рамках обоих международных пактов, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов).

Задержки с представлением докладов

Каждый договор предусматривает регулярное представление докладов его государствами-участниками; на практике же многим государствам оказывается трудно выполнять их обязательства по представлению докладов в строгом соответствии с той периодичностью, которая предусмотрена в докладах, участниками которых они являются. Задержки с представлением докладов были названы одной из основных проблем, с которыми сталкивается система представления докладов по договорам, и договорные

органы стремятся найти пути облегчения стоящей перед государствами задачи по представлению докладов, например за счет упорядочения процедуры представления докладов.

Информацию о положении с представлением докладов государствами – участниками каждого из договоров можно получить из базы данных договорных органов на вебсайте УВКПЧ.

Перечень проблем и/или вопросов

Перечень проблем или вопросов, составляемый договорным органом на основе доклада государства-участника и другой имеющейся у него информации (информации от специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, НПЗУ, НПО и т.д.) и направляемый государству-участнику до проведения сессии договорного органа, на которой будет рассматриваться этот доклад. Перечень вопросов составляет основу для конструктивного диалога с делегацией государства-участника. Некоторые комитеты предлагают государствам-участникам представлять свои письменные ответы заранее, с тем чтобы этот диалог мог быстрее принять конкретный характер. Направление перечня вопросов дает возможность Комитету получить свежую информацию о положении в государстве, доклад которого может ожидать своего рассмотрения в течение целых двух лет.

Перечень вопросов до представления доклада

Перечень вопросов, представляемый Комитетом против пыток и Комитетом по правам человека государству-участнику, занимающемуся подготовкой к представлению своего периодического доклада, в целях содействия этой подготовке. Ответ государства-участника на такой перечень вопросов составляет его доклад одному из этих двух договорных органов.

Перечень тем

Перечень тем или тематических вопросов, не требующих представления ответов на них, предназначенный придать определенную ориентацию и целенаправленность диалогу между делегацией государства-участника и Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в ходе рассмотрения доклада государства-участника.

Национальные правозащитные учреждения

Во многих странах в целях поощрения и защиты прав человека были созданы национальные правозащитные учреждения (НПЗУ). Такие учреждения – при условии, если обеспечена их независимость от правительственного контроля, – все шире признаются в качестве важной части любой

национальной правозащитной системы. Для оценки независимости и работоспособности НПЗУ был разработан свод международных стандартов, известный под названием «Парижские принципы».

Более подробную информацию о НПЗУ см. в публикации «Национальные правозащитные учреждения: история, принципы, роль и функции», Серия документов по вопросам профессиональной подготовки № 4/Rev.1 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.09.XIV.4).

Неправительственные организации

Неправительственные организации (НПО) могут заниматься поощрением прав человека либо в целом, либо с уделением повышенного внимания какому-либо конкретному вопросу. Существует система участия НПО в деятельности многих правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, например на основе предоставления этим организациям консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете, что позволяет им участвовать в работе Совета по правам человека. Как международные, так и национальные НПО внимательно следят за работой договорных органов, и большинство договорных органов дают им возможность принять участие в процессе представления докладов путем, например, направления дополнительной информации об осуществлении договоров в той или иной конкретной стране (иногда называемой «альтернативными» или «параллельными» докладами). Существуют различия в том, какой вес придают этой информации договорные органы.

Международные и национальные НПО играют также важную роль в принятии последующих мер по осуществлению на национальном уровне рекомендаций договорных органов, содержащихся в их заключительных замечаниях, и активизации открытого национального обсуждения вопросов соблюдения прав человека в ходе подготовки доклада и в последующий период. НПО также внесли важный вклад в содействие ратификации договоров в области прав человека во всем мире.

Непредставление докладов

Некоторые государства, несмотря на добровольно взятые на себя правовые обязательства по ратифицированным ими договорам в области прав человека, не представляют свои доклады в договорные органы. Существует много возможных причин непредставления докладов государств – от войны и гражданских беспорядков до нехватки средств. УВКПЧ оказывает техническую помощь государствам в выполнении ими взятых обязательств по представлению докладов. Договорные органы также приняли процедуры по обеспечению рассмотрения хода осуществления договоров

не представляющими доклады государствами в тех случаях, когда эти государства не отвечают на запросы договорных органов о предоставлении информации. В частности, Комитеты готовы рассматривать положение в той или иной стране и в отсутствие доклада.

Информацию о положении с представлением докладов государствами-участниками каждого из договоров можно получить из базы договорных органов на вебсайте УВКПЧ или из ежегодно обновляемого документа HRI/GEN/4. На упомянутом вебсайте имеется также информация о технической помощи, предоставляемой государствам-участникам.

Факультативный протокол

Международный документ, связанный с основным договором и налагающий дополнительные правовые обязательства на государства, которые решили их принять. Факультативные протоколы могут составляться одновременно с основным договором или же после его вступления в силу. Факультативные протоколы к договорам по правам человека были приняты по ряду причин: чтобы дать возможность государствам-участникам взять на себя дополнительные обязательства, связанные с международным мониторингом осуществления первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, факультативных протоколов к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции против пыток, Конвенции о правах инвалидов и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений; чтобы позволить государствам взять на себя те дополнительные обязательства, которые не были предусмотрены в основном договоре (второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах); или чтобы более детально рассмотреть конкретные проблемы (первые два факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка).

Периодичность

График представления первоначальных и периодических докладов государствами-участниками договорным органам, закрепленный в каждом договоре или же определенный отдельными комитетами в соответствии с положениями договора. Представление первоначального доклада требуется в течение определенного периода времени после вступления договора в силу для соответствующего государства; затем требуется представление периодических докладов через регулярные промежутки времени. Периодичность отличается от договора к договору (см. таблицу в разделе С главы II).

Петиции

Общий термин, охватывающий различные процедуры представления жалоб в компетентные договорные органы. Петиции могут представлять собой сообщения от отдельных лиц с утверждениями о нарушениях положения договора каким-либо государством-участником или сообщения от государств-участников с утверждениями о нарушениях положений договора другим государством-участником (межгосударственные жалобы).

Предсессионная рабочая группа

Рабочая группа, созываемая некоторыми договорными органами до или после каждой пленарной сессии для планирования их работы на будущих сессиях. Работа предсессионных рабочих групп зависит от конкретного комитета: одни составляют перечни проблем и вопросов для представления каждому государству-участнику до рассмотрения его доклада; другие используются их соответствующими комитетами, обладающими компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы, для вынесения первоначальных рекомендаций по соответствующим случаям и другим вопросам, связанным с процедурами представления и рассмотрения жалоб. Предсессионные рабочие группы, как правило, проводят закрытые заседания.

Рекомендация

Официальная рекомендация или решение договорного органа. Этот термин, использование которого не отличается последовательностью, обозначает официальные решения по конкретным вопросам или резолюции более общего характера, например те, которые выносятся на днях общей дискуссии. Заключительные замечания содержат конкретные рекомендации, и термин «рекомендация договорного органа» иногда используется как синоним «заключительного замечания». Кроме того, в Комитете по ликвидации расовой дискриминации и в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин «общими рекомендациями» называются замечания общего порядка.

Руководящие принципы представления докладов для государств-участников

Письменные руководящие принципы, подготовленные для государств-участников каждым договорным органом в отношении формы и содержания докладов, которые государства обязаны представлять согласно соответствующему договору. Одни комитеты предоставляют подробные указания на постатейной основе, в то время как другие предлагают указания более общего характера (см. документ HRI/GEN/2/Rev.6).

Оговорка

Оговорка представляет собой – вне зависимости от формулировки и названия – заявление государства с целью исключить или изменить правовые последствия отдельных положений договора применительно к этому государству. Оговорка может позволить государству принять участие в многостороннем договоре, участником которого оно иначе не смогло бы или не пожелало бы стать. Государства могут делать оговорки к договору при его подписании, ратификации, принятии, утверждении или присоединении к нему. Когда государство делает оговорку при подписании, оно должно подтвердить эту оговорку при ратификации, принятии или утверждении.

Оговорки регулируются Венской конвенцией о праве международных договоров и не могут противоречить предмету и цели договора. Соответственно государства могут при подписании, ратификации, принятии, утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда а) данная оговорка запрещается договором; б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит. Государства-участники могут высказывать возражения относительно оговорок, сделанных другими государствами-участниками. Оговорки могут быть полностью или частично сняты государством-участником в любое время.

Процедура обзора

Процедура, в соответствии с которой договорной орган рассматривает положение в какой-либо стране в отсутствие доклада соответствующего государства-участника. Эта процедура применяется, если представление доклада задерживается в течение продолжительного времени и государство-участник не отвечает на напоминания договорного органа. Во многих случаях государства-участники представляют свои доклады, с тем чтобы избежать процедуры обзора; в остальных случаях они направляют делегацию на сессию договорного органа и отвечают на вопросы договорного органа, даже если представить доклад они так и не смогли. Процедура обзора была впервые принята Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в 1991 году. Другие комитеты используют выражение «рассмотрение положения в стране в отсутствие договора соответствующего государства». Некоторые комитеты направляют соответствующему государству-участнику перечень вопросов, несмотря на отсутствие доклада. По окончании этой процедуры большинство комитетов подготавливают заключительные замечания, хотя, в случае если государство-участник намеревается представить свой доклад, в течение промежуточного периода сохраняется конфиденциальный характер этих заключительных замечаний.

Правила процедуры

Официальные правила, принятые договорным органом для регулирования порядка его работы. За исключением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, комитеты наделены полномочиями согласно их соответствующим договорам принимать свои собственные правила процедуры. Правила процедуры обычно охватывают такие вопросы, как выборы должностных лиц и порядок принятия решений, особенно в тех случаях, когда невозможно достичь консенсуса. Правила процедуры связаны с методами работы, но отличаются от них.

Секретарь/секретариат

В каждом договоре содержатся требования к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций обеспечивать секретариатскую поддержку соответствующего договорного органа. Каждый договорный орган имеет секретариат, состоящий из секретаря и других международных гражданских служащих, работающих в Секретариате Организации Объединенных Наций, которые занимаются вопросами, связанными с повесткой дня комитета и координацией его программы работы. Секретариаты всех органов действуют в рамках УВКПЧ и базируются в Женеве.

Специализированные учреждения, фонды и программы

Различные специализированные учреждения, фонды и программы системы Организации Объединенных Наций, которые осуществляют большую часть работы Организации Объединенных Наций, включая поощрение и защиту прав человека. Все договорные органы разрешают учреждениям Организации Объединенных Наций представлять дополнительную информацию по стране в контексте рассмотрения доклада соответствующего государства. Некоторые специализированные учреждения также оказывают техническую помощь государствам как в осуществлении договорных обязательств, так и в написании докладов для договорных органов. В число специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, которые охвачены системой договоров в области прав человека, входят: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Управление по координации гуманитарных вопросов, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Программа развития Организации Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по беженцам, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Структура Организации Объединенных

Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и Всемирной организации здравоохранения. Кроме того, в работе договорных органов по вопросам прав человека все активнее участвуют страновые группы Организации Объединенных Наций.

Доклад государства-участника

Доклад, который каждое государство-участник договора в области прав человека обязано в соответствии с положениями этого договора регулярно представлять договорному органу с указанием принятых мер по осуществлению договора и возникших при этом трудностей. Все договоры требуют представления всеобъемлющего первоначального доклада, а также, за исключением Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, последующих периодических докладов через регулярные промежутки времени.

Адресный или целевой доклад

См. «доклад по конкретному договору».

Договор, конвенция, пакт или документ

С юридической точки зрения какого-либо различия между договором, конвенцией или пактом не существует. Все они являются международными правовыми документами, имеющими обязательный международно-правовой характер для тех государств, которые приняли решение взять на себя содержащиеся в них обязательства, став их участниками в соответствии с заключительными положениями этих документов.

Договорный орган или комитет

Комитет независимых экспертов, назначаемых для обзора осуществления государствами-участниками одного из основных международных договоров по правам человека. Во всех договорах используется термин «комитет», однако комитеты широко известны как «договорные органы», поскольку они созданы в соответствии с положениями того договора, наблюдением за осуществлением которого они занимаются. Во многих важных вопросах они независимы от системы Организации Объединенных Наций, хотя и получают поддержку со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций и представляют доклады Генеральной Ассамблее. Иногда их также называют «договорные контролирующие органы».

Доклад/документ по конкретному договору

Общий базовый документ представляется договорному органу совместно с адресным документом по конкретному договору, в котором основное внимание уделяется вопросам, связанным непосредственно с соответствующим договором. Хотя его часто называют «докладом по конкретному договору», доклад, представляемый каждому договорному органу, фактически состоит из общего документа, который остается одним и тем же для всех комитетов, и документа по конкретному договору для каждого конкретного договорного органа. Вместе эти оба документа составляют доклад соответствующего государства-участника.

Методы работы

Процедуры и практика, разработанные каждым договорным органом для облегчения своей работы. Такая практика не всегда официально принята в правилах процедуры. Методы работы каждого договорного органа изменяются в зависимости от рабочей нагрузки и других факторов. В последние годы наблюдается тенденция к упорядочению и согласованию методов работы на ежегодных совещаниях председателей, особенно если различия в подходах комитетов приводят к путанице и непоследовательности.

Письменные ответы/ответы на перечень вопросов

Письменные ответы государства-участника на перечень проблем и вопросов договорного органа, представляемые до сессии, на которой будет рассматриваться его доклад. Письменные ответы на перечень вопросов дополняют доклад государства-участника или содержат соответствующую обновленную информацию.



Приложение II

Как государство может стать участником договора

В настоящем приложении разъясняется процедура, с помощью которой государство может связать себя обязательствами по соблюдению положений международно-правового договора в качестве государства-участника. Более подробные сведения можно получить в Управлении Организации Объединенных Наций по правовым вопросам (<http://untreaty.un.org>).

Государство-участник

Государством-участником является государство, признавшее для себя обязательный характер какого-либо международно-правового договора. Государство должно выразить свое согласие быть связанным обязательствами по договору путем его **ратификации, принятия, утверждения** или **присоединения** к нему, а также должна наступить **дата вступления в силу** договора для этого государства. Одни договоры, например договоры в области прав человека, о которых говорится в настоящей брошюре «Права человека: изложение фактов», открыты только для участия государства, а другие также открыты и для других образований, могущих заключать международные договоры. Оба Пакта и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации открыты для подписания и ратификации «любым государством – членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством – участником Статута Международного Суда или любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию». Другие основные договоры о правах человека открыты для всех государств. Участие во всех факультативных протоколах ограничено государствами – участниками договора, к которому они относятся, за исключением Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, к которому может присоединиться любое государство.

Как государство может стать участником договора?

В каждом договоре в области прав человека содержатся положения, в которых разъясняется, во-первых, что государства должны сделать, чтобы взять на себя обязательства по основным положениям договора, и, во-вторых, когда договор вступает в силу.

Чтобы стать участником многостороннего договора, государство должно с помощью конкретных действий продемонстрировать свою готовность соблюдать права и обязательства, предусмотренные договором. Иными

словами, оно должно выразить свое согласие быть связанным обязательствами по договору. В соответствии с заключительными положениями соответствующего договора государство может сделать это либо путем **подписания**, за которым следует **ратификация, принятие или утверждение**, либо путем **присоединения**. При определенных обстоятельствах государство может также связать себя соответствующими обстоятельствами путем **правопреемства**.

Во многих договорах содержится требование о минимальном числе государств-участников, необходимом для вступления этих договоров в силу согласно международному праву.

Подписание

В многосторонних договорах, подобных договорам о правах человека, обычно предусматривается подписание с последующей **ратификацией, принятием или утверждением**. В таких случаях акт подписания не налагает на государство юридических обязательств. Однако подписание свидетельствует о намерении государства принять меры к тому, чтобы позднее быть связанным обязательствами по договору. Иными словами, подписание является подготовительным шагом на пути к ратификации. Подписание также создает обязательство добросовестно воздерживаться от любых действий, идущих вразрез с предметом и целью договора.

Положение о подписании с последующей ратификацией дает государствам определенное время, для того чтобы добиться одобрения договора на национальном уровне и принять все необходимые законодательные нормы для осуществления договора внутри страны, прежде чем брать на себя международные юридические обязательства по договору.

Ратификация, принятие или утверждение

Осуществляемые на международном уровне заключительные акты, с помощью которых государство оформляет свое согласие быть связанным обязательствами по договору, **который оно уже подписало**. Оно делает это путем депонирования «ратификационной грамоты» у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Для ратификации договора государство должно прежде всего подписать его; если же государство выражает согласие быть связанным обязательствами по договору без его предварительного подписания, этот процесс называется **присоединение** (см. ниже). После ратификации государство становится юридически связанным обязательствами по договору в качестве одного из его государств-участников.

Какого-либо предельного срока для ратификации договора подписавшим его государством обычно не существует. После того как государство рати-

фицировало договор на международном уровне, оно должно ввести его в действие на национальном уровне.

Ратификацию на международном уровне, показывающую международному сообществу, что государство готово взять на себя обязательства по договору, не следует путать с ратификацией на национальном уровне, которая до выражения государством согласия быть связанным обязательствами по договору на международном уровне может от него требоваться в соответствии с его собственными конституционными положениями. Ратификация на национальном уровне не является достаточным выражением намерения государства быть юридически связанным соответствующими обязательствами на международном уровне.

Присоединение

Присоединение является актом, посредством которого государство, не подписавшее договор, выражает свое согласие стать участником этого договора путем депонирования «документа о присоединении» у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Присоединение имеет те же юридические последствия, что и **ратификация, принятие или утверждение**. Однако, в отличие от ратификации, в случае которой для возникновения связующих юридических обязательств по международному праву должно предшествовать **подписание**, для присоединения требуется лишь один шаг, а именно депонирование документа о присоединении.

Условия, при которых может иметь место присоединение, и связанная с этим процедура зависят от положений договора. К процедуре присоединения прибегают государства, желающие выразить свое согласие быть связанными обязательствами по договору, предельный срок для подписания которого истек. Однако во многих современных многосторонних договорах предусматривается присоединение даже тогда, когда договор все еще открыт для подписания.

Правопреемство

Правопреемство имеет место, только если государство, являющееся участником договора, прошло через значительные конституционные изменения, порождающие определенные сомнения относительно того, сохраняется ли действительность первоначально выраженного согласия быть связанным обязательствами по этому договору. К таким обстоятельствам могут относиться обретение независимости (например, в результате деколонизации), распад федерации или союза, а также отделение государства или какого-либо образования от государства или федерации. Государство-преемник может ратифицировать соответствующий договор или присоединиться к нему в своем собственном качестве или же – при альтернативном

подходе – он может выразить свое согласие по-прежнему быть связанным юридическими обязательствами, принятыми на себя первоначальным государством-участником в отношении той же территории, с помощью акта правопреемства. В таких случаях соответствующее государство уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о своем намерении выступить правопреемником юридических обязательств.

Различие между ратификацией/присоединением и вступлением в силу

Акт, с помощью которого государство (или – в случае некоторых договоров – также организация региональной интеграции, такая как Европейский союз) выражает свое согласие быть связанным обязательствами по договору, отличается от вступления договора в силу. Государство демонстрирует готовность принять на себя юридические права и обязанности по договору путем депонирования ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении. Вступление договора в силу в отношении государства происходит в тот момент, когда договор практически становится для него юридически обязательным. Договор не вступает в силу незамедлительно. Как правило, должно пройти определенное время, которое указано в договоре.

Вступление в силу

Вступление в силу договора происходит в тот момент, когда этот договор становится юридически обязательным для его участников. В положениях договора определяется момент его вступления в силу, что происходит обычно через месяц или в близкие к этому сроки. Существует два вида вступления в силу: окончательное вступление договора в силу в качестве международно-правового документа и конкретное вступление в силу для того или иного государства.

Почему важна дата вступления в силу?

Это – дата, начиная с которой указанные в договоре права становятся обязательными для соблюдения соответствующим государством в рамках международного права. Любой, кто желает обратиться с жалобой на какое-то государство-участник в договорной орган в соответствии с положениями договора или факультативного протокола, должен убедиться в том, что договор или факультативный протокол уже вступил в силу для этого государства. На основе этой даты также определяются сроки представления государствами докладов в договорные органы.

Как определить, действует ли договор в отношении какого-либо государства?

Главным источником является Договорная секция Организации Объединенных Наций, которая ведет реестр многосторонних договоров, депонированных у Генерального секретаря. Ее вебсайт: <http://untreaty.un.org>.

- **Окончательное вступление в силу**

Окончательное вступление в силу происходит, когда новый договор становится юридически обязательным документом для тех государств, которые уже выразили свое согласие быть связанными его положениями. В большинстве договоров оговаривается, что они вступают в силу после депонирования у Генерального секретаря определенного числа ратификационных грамот и договоров об утверждении, принятии или присоединении. До этой даты договор не может быть юридически обязательным ни для одного государства, даже для тех, которые ратифицировали его или присоединились к нему (хотя они и обязаны добросовестно воздерживаться от любых действий, идущих вразрез с объектом и целью договора).

- **Вступление в силу для государства**

Вопрос о том, когда – после вступления в силу договора в целом – он вступит в силу в отношении любого другого государства (или организации региональной интеграции), которое хотело бы быть связанным обязательствами по нему, определяется в дополнительных положениях.

Даты

Соответственно в отношении государства может иметься несколько дат, связанных с договором:

Дата окончательного вступления в силу договора: указанная в договоре дата, когда договор в целом вступает в силу по международному праву и становится обязательным для государств, которые уже приняли необходимые меры.

Дата подписания: дата, когда государство подписывает договор. Это не влечет за собой правовых последствий, помимо того что государство должно воздерживаться от действий, идущих вразрез с объектом и целью договора.

Дата депонирования ратификационной грамоты или документа о присоединении: дата, когда депозитарий договоров Организации Объединенных Наций получает юридический документ, свидетельствующий о согласии государств быть связанными обязательствами по договору.

Дата вступления в силу для государства: предусмотренная договором дата, когда договор становится обязательными для государства по международному праву. Согласно большинству договоров после даты депонирования соответствующего документа должен пройти определенный период времени, прежде чем договор станет юридически обязательным. Продолжительность этого периода различается в зависимости от того или иного договора.

Исчисление даты вступления Договоров в силу					
Договор	Принят	Вступил в силу	Вступает в силу в отношении государств-участников		
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	21 декабря 1965 года	4 января 1969 года	на тридцатый день после даты депонирования		
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	16 декабря 1966 года	3 января 1976 года	через три месяца после даты депонирования		
• Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах	10 декабря 2008 года	(еще не вступил в силу)	через один месяц после даты депонирования		
Международный пакт о гражданских и политических правах	16 декабря 1966 года	23 марта 1976 года	через три месяца после даты депонирования		
• Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах	16 декабря 1966 года	23 марта 1976 года	через три месяца после даты депонирования		
• Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	15 декабря 1989 года	11 июля 1991 года	через три месяца после даты депонирования		
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	18 декабря 1979 года	3 сентября 1981 года	на тридцатый день после даты депонирования		
• Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	6 октября 1999 года	22 декабря 2000 года	через три месяца после даты депонирования		

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	10 декабря 1984 года	26 июня 1987 года	на тридцатый день после даты депонирования
• Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	18 декабря 2002 года	22 июня 2006 года	через один месяц после даты депонирования
Конвенция о правах ребенка	20 ноября 1989 года	2 сентября 1990 года	на тридцатый день после депонирования
• Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	25 мая 2000 года	18 января 2002 года	через один месяц после даты депонирования
• Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	25 мая 2000 года	12 февраля 2002 года	через один месяц после даты депонирования
• Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений	19 декабря 2011 года	(еще не вступил в силу)	через один месяц после даты депонирования
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	18 декабря 1990 года	1 июля 2003 года	в первый день месяца по истечении трех месяцев с даты депонирования
Конвенция о правах инвалидов	18 декабря 2006 года	3 мая 2008 года	на тридцатый день после даты депонирования
• Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов	18 декабря 2006 года	3 мая 2008 года	через один месяц после даты депонирования
Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	20 декабря 2006 года	23 декабря 2010 года	на тридцатый день после даты депонирования

«Права человека: изложение фактов»¹⁷

- № 35 Право на воду
- № 34 Право на достаточное питание
- № 33 Часто задаваемые вопросы относительно экономических, социальных и культурных прав
- № 32 Права человека, терроризм и борьба с терроризмом
- № 31 Право на здоровье
- № 30 Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека (Rev.1)
- № 29 Правозащитники: защищая право на защиту прав человека
- № 28 Влияние деятельности наемников на осуществление права народов на самоопределение
- № 27 Деятельность специальных докладчиков Организации Объединенных Наций: 17 вопросов и ответов
- № 26 Рабочая группа по произвольным задержаниям
- № 25 Принудительное выселение и права человека
- № 24 Международная конвенция о трудящихся-мигрантах и ее Комитет (Rev.1)
- № 23 Опасная традиционная практика, пагубно отражающаяся на здоровье женщин и детей
- № 22 Дискриминация в отношении женщин: Конвенция и Комитет
- № 21 Право на достаточное жилище (Rev.1)
- № 20 Права человека и беженцы
- № 19 Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека
- № 18 Права меньшинств (Rev.1)
- № 17 Комитет против пыток

¹⁷ Выпуск брошюр «Права человека: изложение фактов» № 1, 5 и 8 прекращен. Все брошюры размещены в режиме онлайн по адресу: www.ohchr.org.

-
- № 16 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Rev.1)
 - № 15 Гражданские и политические права: Комитет по правам человека (Rev.1)
 - № 14 Современные формы рабства
 - № 13 Международное гуманитарное право и права человека
 - № 12 Комитет по ликвидации расовой дискриминации
 - № 11 Внесудебные казни, казни без судебного разбирательства или произвольные казни (Rev.1)
 - № 10 Права ребенка (Rev.1)
 - № 9 Права коренных народов (Rev.1)
 - № 7 Процедуры представления и рассмотрения жалоб (Rev.1)
 - № 6 Насильственные или недобровольные исчезновения (Rev.3)
 - № 4 Борьба против пыток (Rev.1)
 - № 3 Консультативное обслуживание и техническое сотрудничество в области прав человека (Rev.1)
 - № 2 Международный билль о правах человека (Rev.1)

Серия «*Права человека: изложение фактов*» издается Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. В ней отражаются некоторые проблемы прав человека, которые находятся под пристальным вниманием или представляют особый интерес.

Публикация «*Права человека: изложение фактов*» предназначена для самых широких кругов общественности; ее цель – содействовать лучшему пониманию основных прав человека, информировать о том, что предпринимает Организация Объединенных Наций для их поощрения и защиты, а также показать, какие существуют международные механизмы для осуществления этих прав. «Права человека: изложение фактов» распространяются бесплатно по всему миру.

Запросы направлять по адресу:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations Office at Geneva
8–14, Avenue de la Paix
CH–1211 Geneva 10
Switzerland

New York Office:
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
United Nations
New York, NY 10017
United States of America

Права человека



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

