

УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ОБЗОР И ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: СХОДСТВО, РАЗЛИЧИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

А.О. Гольтяев

соискатель кафедры международного права РУДН

Система универсального международного контроля над исполнением государствами своих договорных обязательств в области прав появилась сравнительно недавно. Своеобразной точкой отсчета можно считать вступление в силу Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1969 г.), хотя международное регулирование отдельных прав человека и соответствующие контрольные механизмы существовали и ранее¹. За прошедшие четыре десятилетия система значительно расширилась: в настоящее время она включает в себя девять базовых международных договоров².

Все эти договоры предусматривают регулярную оценку исполнения государствами своих обязательств по ним. С этой целью в рамках каждого из них функционирует контрольный орган (комитет), который состоит из независимых экспертов, избираемых обычно в ходе совещаний стран-участниц³.

¹ Достаточно привести в пример Конвенцию о рабстве 1926 г. или Конвенцию МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948 г.). В настоящей статье автор рассматривает основные международные договоры в области прав человека согласно принятой в рамках ООН классификации.

² Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о правах ребенка. Конвенция о положении женщин, Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция о правах инвалидов, Конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

³ Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, члены которого избираются Экономическим и социальным советом ООН.

Комитеты рассматривают периодические доклады государств и выносят по ним свои рекомендации. Хотя таковые и не имеют юридически обязывающего характера, государства активно работают над их осуществлением, поскольку уровень сотрудничества с договорными органами является одним из важнейших индикаторов общей ситуации с обеспечением прав человека, равно как и исполнения принципа *pacta sunt servanda*.

На данный момент насчитывается девять договорных органов. Помимо восьми, предусмотренных вышеуказанными конвенциями¹, функционирует Подкомитет по предупреждению пыток, созданный Факультативным протоколом к Конвенции против пыток. Совокупное число экспертов, избранных в договорные органы, составляет 145.

Принципиально новым элементом международного контроля в области прав человека стал учрежденный в рамках Совета ООН по правам человека (СПЧ) механизм универсального периодического обзора (УПО). Этот механизм, который начал функционировать в 2008 г., подразумевает периодическую оценку Советом ситуации в области прав человека во всех государствах — членах ООН и вынесение рекомендаций по ее улучшению.

К моменту создания СПЧ у договорных органов была наработана солидная практика. За ними закрепился и статус важнейшего универсального инструмента контроля, поскольку базовые договоры ратифицировало большинство стран мира. В связи с этим при обсуждении основных параметров СПЧ вопрос избежания дублирования его контрольной составляющей (т.е. УПО) с договорными органами был одним из наиболее острых.

В результате сложных переговоров в учредившей СПЧ резолюции Генеральной Ассамблеи 60/251 был установлен лишь общий критерий: механизм УПО «должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов»². Данная формулировка объективно проблематична с точки зрения осуществления. Действительно, обзор выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека³ подразумевает *per se* оценку соблюдения договорных обязательств в этой сфере, что фактически дублирует работу договорных органов.

Регулирование взаимоотношений УПО и договорных органов закреплено в Документе по институциональному строительству СПЧ (ДИС), опре-

¹ Выборы в Комитет по насильственным исчезновениям пока не состоялись периодическую оценку Советом ситуации в области прав человека во всех государствах — членах ООН и вынесение рекомендаций по ее улучшению.

² Пункт 5 (е) резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 60/251.

³ Там же.

деляющем, в частности, основные параметры УПО¹. В разделе «Принципы обзора» отмечено, что УПО должен «дополнять, а не дублировать другие механизмы по правам человека, тем самым обеспечивая «добавленную стоимость». В основу обзора включены «договоры о правах человека, участником которых является государство». Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) должно на систематической основе представлять Совету информацию о сотрудничестве проходящего УПО государства с договорными органами². Очевидно, что это регулирование носит весьма общий характер.

Через текст ДИС в УПО был закреплён важный постулат, характерный для деятельности договорных органов: одним из основных документов обзора является национальный доклад³, представляемый государством, которое проходит процедуру обзора. Зафиксирован и принцип использования информации из альтернативных источников⁴. В качестве целей УПО обозначены выполнение обязанностей и обязательств государства в области прав человека и оценка позитивных изменений и проблем, стоящих перед государством⁵, а также поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с Советом, другими правозащитными органами (включая, естественно, договорные) и УВКПЧ⁶.

Правовая природа, институциональные основы и формат деятельности УПО и договорных органов существенно отличаются. Приведем лишь несколько важнейших различий.

Во-первых, в рамках договорных органов оценку исполнения обязательств государств, участвующих в договорах, проводят независимые эксперты, тогда как в формате УПО эта функция возложена на государ-

¹ Приложение к резолюции СПЧ А/HRC/RES/5/1.

² «Обзор будет проводиться на основе следующих документов: (...) подготовленной Управлением Верховного комиссара по правам человека дополнительной подборки информации, содержащейся в докладах договорных органов, специальных процедур, включая замечания и комментарии соответствующего государства, и в других соответствующих официальных документах Организации Объединённых Наций, объем которой не должен превышать 10 страниц».

³ Следует оговориться, что работа Комитета по предупреждению пыток не предусматривает периодической отчетности государств.

⁴ «...дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения универсального периодического обзора, которую Совет также должен принимать во внимание. Управление Верховного комиссара по правам человека будет готовить резюме такой информации объемом не более 10 страниц» (п. 15 «с» ДИС).

⁵ Пункт 4 «b» ДИС.

⁶ Пункт 4 «b» ДИС.

ства — члены ООН, а результаты утверждаются Советом ООН по правам человека.

Во-вторых, мониторинг в рамках договорных органов охватывает только участников определенного международного договора, в то время как УПО универсален — его проходят все страны — члены ООН.

В-третьих, различается спектр подлежащих оценке обязательств. Компетенция УПО существенно шире — в нее входят не только договорные обязательства в области прав человека, но и применимые нормы международного гуманитарного права, и добровольные обязательства, и, что является наиболее серьезным отличием, Всеобщая декларация прав человека, которая не носит юридически обязывающего характера.

В-четвертых, в договорных органах исполнение обязательств оценивается в основном с правовой точки зрения, а рекомендации чаще всего предполагают устранение имеющихся недостатков. УПО же в большей степени ориентирован на системное укрепление деятельности государств по обеспечению прав человека, включая сотрудничество и создание потенциала.

В-пятых, в договорных органах оценка ведется лишь на основании официального доклада государства. Хотя практика предоставления неправительственными организациями «альтернативных» докладов распространена весьма широко, и эксперты комитетов принимают их во внимание, в самих договорах она не закреплена. В УПО же на равной основе рассматриваются три документа: доклад государства и две подготовленные УВКПЧ подборки информации, содержащейся в докладах договорных органов, специальных процедур и в других официальных документах ООН, а также дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами¹.

В-шестых, в рамках УПО не рассматриваются жалобы отдельных лиц о нарушении государством обязательств в области прав человека, равно как и аналогичные сообщения других государств. У комитетов такая функция закреплена юридически: она может быть предусмотрена отдельной статьей конвенции² или факультативным протоколом¹.

¹ Пункт 15 ДИС.

² Так, например, ст. 41 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения государств-участников пакта о нарушениях закрепленных в пакте прав другим государством-участником. Комитет вправе рассматривать данные сообщения только в том случае, если они касаются государства-участника, сделавшего заявление о признании соответствующей компетенции Комитета.

В-седьмых, в формате УПО не выносятся замечания и рекомендации общего характера — все они адресованы стране, проходящей обзор. В работе же договорных органов подготовка не имеющих юридической силы или адресата замечаний общего порядка, толкующих отдельные положения конвенций, является важным элементом.

Вместе с тем, выделим и ряд несомненных сходств.

Во-первых, УПО и договорные органы в своей деятельности преследуют единую цель — обеспечение всестороннего соблюдения прав человека государствами.

Во-вторых, УПО и договорные органы работают по сходной схеме: государства предоставляют доклады, которые впоследствии рассматриваются контрольным органом с последующим вынесением рекомендаций.

В-третьих, основой взаимодействия по линии комитет — государства являются рассматриваемые обязательства и вынесенные ранее рекомендации. С высокой долей вероятности это можно предположить и в отношении УПО².

Во взаимодействии УПО и договорных органов на данный момент можно отметить следующие измерения:

- существует совместный контроль УПО и договорных органов над исполнением государствами обязательств в рамках международных договоров;
- между договорными органами и УПО существует обмен информацией о соблюдении прав человека в отдельных государствах;
- имеют место переподтверждение рекомендаций по устранению недостатков в соблюдении отдельных прав и свобод человека и улучшению их обеспечения и призывы к имплементации рекомендаций;
- УПО поощряет всестороннее сотрудничество государств с договорными органами.

Проиллюстрируем данное взаимодействие на конкретных примерах.

Выступая в ходе УПО Кувейта, Австрия отметила, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) выразил

¹ Например, Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, вступивший в силу 23 марта 1976 г. (I Факультативный протокол к МПГПП) предусматривает компетенцию Комитета по правам человека рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях государствами — участниками протокола своих обязательств в рамках пакта.

² К настоящему моменту УПО прошли около 2/3 государств — членов ООН, и его первый цикл пока не закончен. Вместе с тем, не вызывает сомнения, что исполнение государствами отдельных рекомендаций получит оценку в последующих циклах УПО.

обеспокоенность по поводу отсутствия четкого определения дискриминации в отношении женщин в законодательстве этой страны¹. Словения сослалась на рекомендации, сделанные Комитетом по правам ребенка, касающиеся законности применения в Кувейте телесных наказаний². Кувейту были вынесены рекомендации представить КЛДЖ просроченный доклад, подлежащий представлению в 2007 г. (Австрия)³, принять соответствующие меры и ввести законодательство, которое запрещало бы телесное наказание детей (Словения)⁴, а также активизировать усилия для представления просроченных докладов договорным органам (Испания)⁵.

Чешская Республика приветствовала позитивное сотрудничество Анголы с международными механизмами по правам человека и поинтересовалась, каким образом она включила в свое национальное законодательство обязательства по международным договорам в области прав человека, стороной которых она является⁶. Уругвай коснулся вопроса о принудительных выселениях и упомянул об озабоченностях, выраженных в связи с этим Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО)⁷. Япония просила представить информацию о мерах по выполнению рекомендации КЛДЖ относительно мер и законодательства, касающихся насилия в отношении женщин⁸. Австралия рекомендовала Анголе укрепить усилия в области выполнения обязательств по Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин⁹.

¹ Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: КуВейт/А/НЕС/15/15, § 32. Заявление подтверждает наличие обмена информацией между КЛДЖ и УПО.

² Там же, § 71. Заявление иллюстрирует обмен информацией между КПП и УПО.

³ Там же, § 79.3. Рекомендация направлена на улучшение взаимодействия государства с конкретным договорным органом, в данном случае — КЛДЖ.

⁴ Там же, § 79.10. Повтор аналогичной рекомендации Комитета по правам ребенка.

⁵ Там же, § 79.28. Рекомендация направлена на улучшение взаимодействия с договорными органами в целом.

⁶ Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Ангола/А/НЕС/14/11, § 36. Поощряется сотрудничество с договорными органами, подтверждается совместный контроль над исполнением обязательств.

⁷ Там же, § 68. Заявление подтверждает наличие обмена информацией между КЭСКО и УПО.

⁸ Там же, § 77. Вопрос иллюстрирует контроль в рамках УПО за исполнением государством рекомендаций КЛДЖ.

⁹ Там же § 87.62. Вопрос иллюстрирует контроль в рамках УПО за соблюдением государством обязательств в рамках конкретного договора.

В целом можно констатировать, что УПО стал органичным дополнением к работе договорных органов в области прав человека и обеспечивает значительную «добавленную стоимость». В частности, в его рамках получает дополнительную оценку степень выполнения обязательства государств по международным договорам, членами которых они являются, переподтверждаются рекомендации комитетов, активно используются их выводы и замечания, стимулируется всестороннее сотрудничество государств с ними.

Вместе с тем, закрепленный в резолюции ГА ООН 60/251 и ДИС принцип недопущения дублирования в работе УПО и договорных органов, объективно не соблюдается. Связано это с тем, что обязательства государств в рамках международных договоров по правам человека а priori включены в компетенцию УПО, а представляемая государствами в национальных докладах информация дублирует сведения, содержащиеся в их докладах в договорные органы. Кроме того, выносящие рекомендации в рамках УПО государства — члены ООН не всегда учитывают позицию договорных органов, в результате чего рекомендации могут полностью или частично дублировать друг друга¹. Не исключены и противоречивые рекомендации.

Практика, однако, показывает, что существенных проблем в плане взаимоотношений УПО и договорных органов по правам человека государства — члены ООН не видят. Вполне можно предположить, что существующее соотношение деятельности УПО и договорных органов по правам человека сохранится и в дальнейшем, несмотря на объективно существующее дублирование функций.

¹ Например Комитет по правам человека в 2010 г. рекомендовал Камеруну запретить практику проведения калечащих операций на женских половых органах. Аналогичная рекомендация была получена Камеруном и ранее (в 2009 г.) в ходе УПО.