

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ**

А.Х. Абашидзе

**ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

**Москва
2012**

УДК 341.231.14:341.123(07)
ББК 67.91
А 13

Утверждено
на заседании кафедры
международного права РУДН
от 25.05.2012 г.

***Издание подготовлено в рамках совместной российской
магистерской программы по правам человека, реализуемой
при поддержке Управления Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам человека***

Р е ц е н з е н т ы:

доктор юридических наук, заместитель руководителя Аппарата Уполномоченного РФ
при Европейском Суде по правам человека *Н.Г. Михайлов*;
кандидат юридических наук, первый секретарь Постоянного представительства РФ
при Отделении ООН и других международных организаций в Женеве *А.О. Гольяев*

Абашидзе, А.Х.

А 13 Договорные органы по правам человека [Текст] : учебное
пособие / А.Х. Абашидзе. – М. : РУДН, 2012. – 390 с.

ISBN 978-5-209-04331-7

Настоящее учебное пособие подготовлено на основе программы спецкурса, осуществляемой в рамках магистерской программы «Международная защита прав человека». Подлежащие освоению студентами материалы посвящены деятельности десяти договорных органов по правам человека, которые отражают последние новшества в универсальной правозащитной системе.

Учебное пособие поможет студентам овладеть современными знаниями о функциях и полномочиях договорных органов по правам человека; приобрести умение анализировать существующие проблемы, отражающие разрыв между нормативно-концептуальными установками основных международных договоров по правам человека и неадекватной степенью их соблюдения государствами-участниками.

Для магистров и аспирантов, изучающих международное право прав человека, преподавателей вузов, а также всех интересующихся вопросами международной защиты прав человека.

© Абашидзе А.Х., 2012

© Российский университет дружбы народов, 2012

© Российский университет дружбы народов, Издательство, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ	6
ВВЕДЕНИЕ	10
Глава 1. Система защиты прав человека и основных свобод Организации Объединенных Наций	
1.1. Международно-правовые основы защиты прав человека и основных свобод на универсальном уровне	14
1.2. Полномочия главных органов ООН в области защиты прав человека и основных свобод.....	19
1.3. Функциональные органы и механизмы ООН по защите прав человека и основных свобод.....	36
1.3.1. Верховный комиссар ООН по правам человека	49
1.3.2. Совет ООН по правам человека	55
1.3.3. Универсальный периодический обзор	67
1.3.4. Консультативный комитет Совета ООН по правам человека.....	80
1.3.5. Конфиденциальная процедура жалоб	83
1.3.6. Специальные процедуры Совета ООН по правам человека	88
Контрольные вопросы к главе 1	99
Рекомендуемая литература к главе 1	100
Глава 2. Основные международные договоры, учреждающие договорные органы по правам человека	104
2.1. Международный билль о правах человека	105
2.1.1. Всеобщая декларация прав человека	107
2.1.2. Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	117
2.1.3. Юридический характер обязательств государств — участников Международных пактов о правах человека.....	123
2.2. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.....	141

2.3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	146
2.4. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	156
2.5. Конвенция о правах ребенка	159
2.6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	170
2.7. Конвенция о правах инвалидов	178
2.8. Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений	184
Контрольные вопросы к главе 2	188
Рекомендуемая литература к главе 2	189

Глава 3. Система договорных органов по правам человека

3.1. Договорные органы по правам человека	193
3.1.1. <i>Комитет по ликвидации расовой дискриминации</i>	196
3.1.2. <i>Комитет по правам человека</i>	204
3.1.3. <i>Комитет по экономическим, социальным и культурным правам</i>	210
3.1.4. <i>Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин</i>	220
3.1.5. <i>Комитет против пыток</i>	224
3.1.6. <i>Комитет по правам ребенка</i>	229
3.1.7. <i>Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей</i>	233
3.1.8. <i>Комитет по правам инвалидов</i>	236
3.1.9. <i>Комитет по насильственным исчезновениям</i>	240
3.1.10. <i>Подкомитет по предупреждению пыток</i>	242
3.2. Руководящие принципы подготовки и представления докладов государствами-участниками	244
3.3. Перечень тем и вопросов, которые надлежит затронуть в связи с рассмотрением доклада государства-участника	263
3.4. Значение и сфера применения «особых мер»	272
3.5. Заключительные замечания и рекомендации договорных органов по докладам государств-участников	283
3.6. Замечания общего порядка, принятые договорными органами	309
Контрольные вопросы к главе 3	348
Рекомендуемая литература к главе 3	349

Глава 4. Парижские принципы о статусе и деятельности национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека	353
Контрольные вопросы к главе 4	365
Рекомендуемая литература к главе 4	366
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	367
СЛОВАРЬ (гlossарий) специальных терминов, касающихся договорных органов по правам человека	374
ЛАТИНСКИЕ термины и выражения	382

СОКРАЩЕНИЯ

*Всеобщая декларация, международные договоры
и факультативные протоколы*

ВДПЧ — Всеобщая декларация прав человека

КЛДЖ — Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации
в отношении женщин

КПП — Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

МКЛРД — Международная конвенция о ликвидации всех
форм расовой дискриминации

МПЭСКП — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

МПГПП — Международный пакт о гражданских и политических правах

КПР — Конвенция о правах ребенка

МКПТМ — Международная конвенция о защите прав всех
трудящихся-мигрантов и членов их семей

КПИ — Конвенция о правах инвалидов

МКЗЛНИ — Международная конвенция для защиты всех лиц
от насильственных исчезновений

КПР-ФПВК — Факультативный протокол к КПР, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах

КПР-ФПТД — Факультативный протокол к КПР, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии

КПР-ФППС — Факультативный протокол к КПР, касающийся процедуры сообщения

МПГПП-ФП1 — Факультативный протокол к МПГПП (об индивидуальных сообщениях)

МПГПП-ФП2 — Второй Факультативный протокол к МПГПП, направленный на отмену смертной казни

КПП-ФП — Факультативный протокол к КПП

КЛДЖ-ФП — Факультативный протокол к КЛДЖ

КПИ-ФП — Факультативный протокол к КПИ

МПЭСКП-ФП — Факультативный протокол к МПЭСКП

Договорные органы по правам человека

КПП — Комитет против пыток

КЛДЖ — Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

КЛРД — Комитет по ликвидации расовой дискриминации

КЭСКП — Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

КТМ — Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

КПР — Комитет по правам ребенка

КПЧ — Комитет по правам человека

КПИ — Комитет по правам инвалидов

КНИ — Комитет по насильственным исчезновениям

ППП — Подкомитет по предупреждению пыток

*Органы, специализированные учреждения
и правозащитные механизмы системы
Организации Объединенных Наций и прочие*

ЭКОСОС — Экономический и Социальный Совет

ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

МОТ — Международная организация труда

УВКПЧ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций

УВКБ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

ЮНИСЕФ — Детский фонд Организации Объединенных Наций

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

ЦРДТ — Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

НПО — Неправительственные организации

НПЗУ — Национальные правозащитные организации

ГА — Генеральная Ассамблея

СБ — Совет Безопасности

СПЧ — Совет по правам человека

УПО — Универсальный периодический обзор

ЮНДЕФ — Фонд демократии Организации Объединенных Наций

ЮНИТАР — Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций

ВВЕДЕНИЕ

Новый Федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС-3) и право РУДН самостоятельно устанавливать стандарты для реализуемых Университетом образовательных программ обязывают профессорско-преподавательский состав разрабатывать оптимальные по содержанию учебные программы преподаваемых им курсов, отвечающих современным потребностям развития каждого индивида, общества, государства и всего мирового сообщества.

Если соответствующий спецкурс преподается в рамках магистратуры, то в этом случае дополнительно требуется, чтобы подлежащий освоению учебно-методический материал дополнял, расширял, углублял знания, полученные студентами в рамках бакалавриата. При этом изучаемый курс должен быть максимально практико-ориентированным.

В сфере поощрения и защиты прав человека на универсальном уровне написано немало учебников и учебных пособий как на русском¹, так и на других официальных языках ООН. Однако до сих пор востребованными остаются учебные пособия, посвященные отдельным важным сегментам системы международной защиты

¹ См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. — М., 2009; Организация Объединенных Наций и защита прав человека: Монография / Под ред. А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2009; Права человека и правовое социальное государство в России / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М.: Норма, Инфра-М, 2011; Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник / Под ред. Р.М. Валеева. — М.: Статут, 2011; *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальные механизмы защиты прав человека: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

прав человека и основных свобод, касающиеся как деятельности отдельных универсальных механизмов защиты прав человека, так и защиты различных уязвимых групп населения.

К такой востребованной категории относится настоящее учебное пособие, которое составлено на основе опыта преподавания в РУДН, МГИМО(У) МИД России, различных учебных заведениях СНГ и Западной Европы и на практическом опыте работы автора в качестве члена Рабочей группы по произвольным задержаниям Совета ООН по правам человека (2007–20009 гг.) и члена Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

Полученные углубленные знания по основным аспектам деятельности договорных органов по правам человека позволят слушателям спецкурса овладеть современной полезной информацией об этой системе договорных органов, которая, по выражению Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна, находится в сердце системы международной защиты прав человека, призванной превратить универсальные международно-правовые нормы о правах человека в социальную справедливость и благополучие каждого человека.

Принятие 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларации прав человека ознаменовало величайшее достижение мирового сообщества в деле универсального признания прав и основных свобод человека. Несмотря на наличие на этом пути множества препятствий, суверенные государства под эгидой ООН смогли разработать международные соглашения по основным категориям прав человека и по важным сферам правозащитной деятельности. Многие из этих международных соглашений по правам человека послужили основой создания и функционирования ныне десяти международных органов, состоящих из независимых экспертов, получивших название «договорные органы по правам человека», которые призваны осуществлять международный мониторинг по выполнению государствами-участниками обязательств на основе соответствующих международных конвенций о правах человека.

Верховный комиссар ООН по правам человека г-жа Н. Пиллэй дает следующую оценку договорным органам: «Учреждение договорных органов по правам человека и развитие их системы — од-

но из величайших достижений международного сообщества в области поощрения и защиты прав человека»¹.

Реальная польза от деятельности десяти договорных органов по правам человека неоспорима². Все реальные и потенциальные стороны, которые могут быть вовлечены в деятельность договорных органов по правам человека, получают возможность пользоваться преимуществами их деятельности: жертвы обращаются к договорным органам для восстановления их прав и возмещения ущерба через систему подачи сообщений (жалоб); правительства учитывают мнения договорных органов в части правильного понимания обязательств по соответствующим международным договорам в области прав человека; участие независимых экспертов, групп гражданского общества и представителей межправительственных организаций (например, МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ) в процессе подготовки и рассмотрения национальных докладов создает условия установления конструктивного диалога по обеспечению прав человека на национальном и международном уровнях и по совершенствованию национальных законов, политики, программ и институтов в правозащитной сфере.

Нынешний этап развития отличается ростом числа международных договоров по правам человека (например, Конвенция о правах инвалидов 2006 г.) и, следовательно, ростом числа договорных органов по правам человека (например, новый Комитет по насильственным исчезновениям). Однако по-прежнему в условиях отсутствия эффективного механизма по обеспечению выполнения государствами международных стандартов по правам человека вопрос об имплементации международно-правовых норм, закрепленных в международных соглашениях о правах человека, в национальные правовые системы и судебную практику государств

¹ *Navanethem Pillay*. Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. United Nations Human Rights office of the High Commissioner. June 2012.

² *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* / M. Cherif Bassiouni and William A. Shabas (eds.). Intersentia. — Cambridge – Antwerp – Portland, 2011.

остается актуальным. В сложившейся ситуации деятельность договорных органов по правам человека приобретает важное теоретико-прикладное значение.

Параллельно наметилась и другая, но негативная тенденция: увеличивается число государств, не представивших периодические доклады, и число не рассмотренных в срок уже представленных докладов, а также рост дефицита финансовых средств, не перекрывающих возрастающие потребности договорных органов по продолжительности и периодичности их сессий.

Настоящее учебное пособие подготовлено в рамках совместной российской магистерской программы по правам человека, реализуемой при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, и призвано выполнять роль основного учебного материала по освоению одноименного спецкурса «Договорные органы по правам человека».

Автор выражает особую благодарность директору и сотрудникам Департамента по гуманитарным вопросам и по правам человека МИД России и дипломатического представительства России при Женевском отделении ООН за ценные советы при подготовке настоящего учебного пособия.

Автор желает выразить отдельную благодарность Чрезвычайному и Полномочному Послу Российской Федерации в Румынии О.С. Мальгинову за поддержку и ценные советы при изложении важных аспектов данного учебного пособия.

Г Л А В А 1

СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

1.1. Международно-правовые основы защиты прав человека и основных свобод на универсальном уровне

Современное понимание прав человека¹ связано с осознанием неразрывной связи между поддержанием международного мира и уважением прав и свобод человека. Такое осознание нашло закрепление в таких актах, как Атлантическая хартия от 14 августа 1941 г., Декларация Объединенных Наций от 1 января 1942 г.² и Предложения Думбартон-Окса, принятых в сентябре и октябре 1944 г. Эти акты приняло поколение, которое пережило ужасы двух мировых войн XX века, принесших, выражаясь словами Устава ООН, «человечеству невыразимое горе». В преамбуле Устава ООН закреплено намерение государств антигитлеровской коалиции «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности»³.

Идея защиты прав человека на международном уровне возникла несколько веков назад и нашла отражение прежде всего в философских воззрениях. Однако данная идея по различным при-

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Права человека и глобализация // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2002. — № 2. — С. 61–65.

² Слова «Объединенные Нации» впервые были упомянуты президентом США Д. Рузвельтом, и нашли закрепление в Декларации Объединенных Наций, принятой 1 января 1942 г. представителями 26 государств, заявивших о совместной борьбе против фашистской Германии и ее сателлитов.

³ Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. Департамент общественной информации. ООН. — Нью-Йорк, 2001. — С. 7.

чинам долгое время подкреплялась лишь декларативными заявлениями государств на различных международных форумах. Среди редких примеров конкретного частичного воплощения данной идеи можно назвать формальное запрещение работорговли Венским конгрессом 1815 г., на котором была принята Декларация об отмене торговли рабами. К числу таких редких примеров следует также отнести нормы о защите раненых и больных во время войны на основе Женевской конвенции 1864 г.¹ Созданные во второй половине XIX в. первые международные организации в истории международных отношений (Международный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.) координировали усилия государств лишь в конкретных технических сферах, не затрагивая вопросы прав человека.

Лига Наций, созданная на основе Версальских соглашений в 1919 г., поставила цель «способствовать международному сотрудничеству в достижении мира и безопасности». Положения о правах человека, нашедшие закрепление в Статуте Лиги Наций, обусловили создание в 1919 г. Международной организации труда (МОТ). Устав МОТ, в свою очередь, закрепил в качестве одной из целей Организации поощрение социальной справедливости и защиту достоинства рабочих. МОТ внесла заметный вклад в формирование международно-правовых основ защиты прав коренных народов². В рамках Лиги Наций функционировала система защиты прав национальных меньшинств³.

Концептуальные и нормативные основы современного международного права прав человека нашли закрепление в Уставе ООН — учредительном акте универсальной организации, призванной обеспечить на коллективной основе международный мир и

¹ См.: *Pictet J. Principles of International Humanitarian Law.* — Geneva, 1966.

² Более подробно см.: *Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р.* Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ: Монография. — М.: РУДН, 1997.

³ Более подробно см.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. — М.: Права человека, 1996.

безопасность¹. На Конференции в Сан-Франциско, на которой обсуждались положения проекта Устава ООН, включая цели ООН, советская делегация предложила существенное дополнение к положениям проекта п. 3 ст. 1 Устава (в котором была закреплена одна из целей ООН в следующей редакции: «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального и других гуманитарных проблем») путем следующих слов: «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»². В результате п. 3 ст. 1 Устава ООН был сформулирован в следующей редакции: «Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»³.

Таким образом, Устав ООН стал первым международно-правовым актом в истории человечества, учредившим международную организацию, одна из целей которой основывается на универсальном признании и уважении прав человека⁴.

¹ См.: *Grewe Wilhelm*. The History of the United Nations // Bruno Simma (ed.). The Charter of the United Nations. — Oxford: Oxford University Press, 1994.

² См.: *Крылов С.Б.* История создания Организации Объединенных Наций. — 2-е изд. — М., 1960. — С. 43, 112.

³ The United Nations and Human Rights. 1945–1995. United Nations. — N.Y., 1995. — P. 143.

⁴ Устав ООН был подписан 26 июня 1945 г. в г. Сан-Франциско на заключительном заседании Конференции Объединенных Наций (представителями 50 государств — участников антигитлеровской коалиции. Польша, которая не была представлена на Конференции, подписала Устав ООН позже и стала 51-м первоначальным государством — членом ООН) по вопросу создания международной организации и вступил в силу 24 октября 1945 г., т.е. после его ратификации Великобританией, СССР, США, Китаем и Францией, а также большинством государств, подписавших его. Эта дата ежегодно отмечается как день ООН. На данный момент 193 государства являются членами ООН.

Положения о правах человека нашли закрепление и в других статьях Устава ООН, а именно: в статьях 2, 10, 13, 24, 34, 39, 55, 56, 60, 62, 68, 71, 75, 76, 87, 94 и 98, а также в ст. 34 Статута Международного Суда ООН, который является неотъемлемой частью Устава ООН.

Современное международное право прав человека базируется также на положении, закреплённом в первом акте Международного билля о правах человека — Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 28 которой гласит: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены»¹. В этой статье Всеобщей декларации речь идет о создании условий по обеспечению прав и свобод человека как в соответствующих государствах, так и на глобальном уровне, что возможно лишь на основе тесного сотрудничества государств и других субъектов международных правоотношений и при наличии солидной базы международно-правового и организационного характера для такого сотрудничества.

Устав ООН, определяя **цель** Организации, а именно: поощрять и развивать уважение к правам человека и основным свободам, в п. «с» ст. 55 обязывает ООН содействовать «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии ... с целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями».

Известный российский ученый-международник, эксперт ООН, до недавнего времени возглавлявший Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации профессор В.А. Карташкин, анализируя положения п. 3 ст. 1 и п. «с» ст. 55 Устава ООН, делает важный вывод о том, что данный универсальный акт «возлагает на государства юридическое обязательство соблюдать

¹ См.: Права человека: Сборник международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 6.

основные права и свободы человека, не допуская при этом какой-либо дискриминации»¹.

Решимость государств — членов ООН, зафиксированная в преамбуле ее Устава — вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций — подкрепляется другими важными положениями ООН, а именно:

- избавить грядущие поколения от бедствий войны;
- создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права;
- содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе;
- проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи;
- объединить силы для поддержания международного мира и безопасности;
- обеспечить, чтобы вооруженные силы применялись не иначе как в общих интересах;
- использовать международный аппарат для содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов.

В статьях 1 и 2 Устава закреплены цели и принципы деятельности ООН. К этим целям, кроме цели, закрепленной в п. 3 ст. 1 Устава, относятся:

- поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира;
- проводить мирными средствами, в соответствии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;
- развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения;

¹ См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. — М.: Норма, 2009. — С. 24.

– быть центром для согласования действий наций в достижении общих целей, закрепленных в Уставе ООН.

Для осуществления указанных целей ООН ее государства-члены действуют в соответствии со следующими **принципами**:

- суверенного равенства всех государств-членов;
- добросовестного выполнения принятых на себя по Уставу обязательств;
- разрешения своих международных споров мирными средствами;
- воздержания в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства.

В соответствии с п. 7 ст. 2 Устав не дает ООН «права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава».

Все государства-члены оказывают ООН всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с Уставом¹.

Концепция коллективной безопасности, заложенная в Уставе и в деятельности ООН, включает и защиту прав человека в качестве важного элемента обеспечения мира и укрепления международной безопасности.

1.2. Полномочия главных органов ООН в области защиты прав человека и основных свобод

Структура ООН отличается инновационным образом от структуры ее предшественницы — Лиги Наций, в том числе в отношении правозащитных механизмов. Инновационный характер Устава ООН заключается в том, что он не ограничивается провозглашением цели и принципов в сфере поощрения уважения к правам человека. Устав ООН наделяет широкими полномочиями и обеспечивает главные органы ООН большими институциональными воз-

¹ Более подробно см.: Организация Объединенных Наций и защита прав человека: Монография / Под ред. А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2009.

возможностями в деле поощрения уважения к правам человека для всех. Следует заметить, что в Лиге Наций за данное направление деятельности отвечал единственный комитет.

Все главные органы ООН наделены полномочиями в сфере поощрения и защиты прав человека. В дополнение к этим полномочиям главных органов ООН были созданы функциональные органы в правозащитной сфере. Хотя сложная организационная структура, выражающаяся в множественности органов, порождает проблему координации их деятельности, тем не менее следует признать, что этот институциональный плюрализм ООН обладает превосходством в деле учета многостороннего характера проблемы поощрения прав человека.

В структурном плане ООН состоит из шести главных органов: Генеральной Ассамблеи (ГА), Совета Безопасности (СБ), Совета по Опеке, Международного Суда (МС), Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) и Секретариата.

Генеральная Ассамблея состоит из представителей всех государств — членов ООН. Каждый член ООН имеет не более пяти представителей в Генеральной Ассамблее. Она уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов, предусмотренных Уставом (за исключениями, предусмотренными ст. 12), и делать рекомендации государствам — членам ООН или Совету Безопасности по любым таким вопросам или делам. В соответствии с резолюцией ГА ООН «Единство ради мира» (принята в ноябре 1950 г.), в отношении которой до сих пор сохраняются разногласия между государствами — членами ООН, ГА может действовать в случае, если в результате разногласия среди пяти постоянных членов Совета Безопасности последний не в состоянии действовать оперативно и эффективно в условиях наличия угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии.

Каждое государство имеет один голос в Генеральной Ассамблее, которая проводит сессию ежегодно в период между сентябрем и декабрем¹. Генеральная Ассамблея может проводить чрезвычайные сессии по требованию Совета Безопасности или большинства

¹ Генеральная Ассамблея на основе резолюции 57/301 (2002) внесла изменения в Правилах процедуры, которая гласит: ГА собирается на ежегодной регулярной сессии со вторника третьей недели сентября, считая с первой недели, в которой хотя бы один день является рабочим днем.

государств-членов. Сессии ГА ООН обычно созываются в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке.

Решения ГА по важным вопросам принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании государств-членов. Эти вопросы включают: рекомендации в отношении поддержания международного мира и безопасности; выборы десяти непостоянных членов Совета Безопасности; прием новых государств-членов в ООН; приостановление прав и привилегий государств — членов ООН; исключение из ООН ее государств-членов; бюджетные вопросы и т.д.

Бюджет ООН образовывается из регулярных взносов государств-членов, определяемых ГА ООН по шкале. На 2010–2011 гг. бюджет ООН составил 4,88 млрд долл. США.

Генеральная Ассамблея получает и рассматривает доклады, представленные от других главных органов ООН. Она избирает 10 непостоянных членов Совета Безопасности и 54 члена ЭКОСОС. Совместно с Советом Безопасности, однако голосуя независимо, Генеральная Ассамблея избирает членов Международного Суда ООН. По рекомендации Совета Безопасности Генеральная Ассамблея назначает Генерального секретаря ООН.

Государства — члены ООН, представленные в Генеральной Ассамблее, формируют региональные группы: Группа африканских государств — 54 государства; Группа азиатских государств — 54 государства; Группа восточноевропейских государств — 23 государства; Группа государств Латинской Америки и Карибского региона — 34 государства; Группа западноевропейских государств — 28 государств.

В качестве примера отметим, что 66-я регулярная сессия прошла в 2011 г. Ее работой руководили избранные на ней президент и около 20 вице-президентов.

В соответствии с Правилами процедуры в структуре ГА функционируют шесть главных комитетов, а также Комитет по процедурным вопросам, постоянные комитеты и другие вспомогательные органы.

К главным комитетам ГА ООН относятся: Первый комитет: разоружение и международная безопасность; Второй комитет:

экономический и финансовый; Третий комитет: социальный, гуманитарный и культурный; Четвертый комитет: специальный политический и деколонизации; Пятый комитет: административный и бюджетный; Шестой комитет: правовой.

Эти главные комитеты отвечают за свою сферу деятельности, они готовят рекомендации и проекты резолюций для принятия сессией ГА ООН. Однако ГА вправе не рассматривать какой-либо вопрос в соответствующем главном комитете, а прямо вынести его на рассмотрение сессии. В работе любого главного комитета ГА может участвовать любое государство — член ООН. Каждый главный комитет избирает своих членов и руководящие органы. Большинство членов главного комитета составляют кворум. Решения главных комитетов принимаются большинством голосов присутствующих и участвующих членов.

В рамках процедурных вопросов функционируют Генеральный комитет, оказывающий помощь президенту ГА для проведения сессий, и Комитет, проверяющий полномочия представителей государств-членов на сессии ГА.

Из постоянных комитетов ГА следует отметить Комитет, оказывающий помощь по администрированию и финансовым вопросам, и Комитет по взносам.

Из вспомогательных органов ГА прежде всего необходимо назвать Совет по правам человека (заменивший Комиссию по правам человека в 2006 г.).

Касаясь конкретно прав человека, необходимо отметить полномочие ГА ООН, закрепленное в п. 1 (b) ст. 13 Устава ООН: «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях... содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Рекомендации ГА, выработанные на основе п. 1 (b) ст. 13 Устава ООН, не порождают правовых обязательств для государств — членов ООН, однако не следует недооценивать их авторитет в свете обязательств государств, закрепленных в статьях 55 и 56 Устава ООН. Напомним, что по ст. 56 Устава все государства — члены ООН обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с ООН для достижения целей, указан-

ных в ст. 55 Устава ООН, включая всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии (п. «с»).

На уровне доктрины международного права и практики ООН сложилось общее понимание того, что систематическое игнорирование рекомендаций ГА ООН, содержащихся в ее резолюциях, противоречит обязательствам государств по ст. 56 Устава ООН. Доказательством этого могут служить усилия, предпринятые ООН, по борьбе против апартеида и расизма. Эти усилия привели, в частности, к принятию в 1973 г. Конвенции, квалифицирующей апартеид в качестве международного преступления.

Статья 56 Устава кроме уважительного отношения государств к рекомендациям ГА ООН предполагает с их стороны проявление инициативы и предпринятие самостоятельных шагов в сфере поощрения и защиты прав человека. Более того, данная статья подразумевает совместные действия со стороны тех региональных организаций, в учредительных актах которых закреплена защита прав человека (например, Организация Американских государств (ОАГ), Африканский Союз (АС), Совет Европы и другие).

В целом следует отметить, что влияние рекомендаций ГА ООН является существенным¹, особенно в случае, когда ее резолюция, в которой содержатся рекомендации, одобрена единогласно или при отсутствии возражения, как это имело место при одобрении текста Всеобщей декларации прав человека 10 декабря 1948 г. К подобным резолюциям, в частности, следует также отнести резолюцию ГА 95 от 11 декабря 1946 г., признающую принципы Устава Нюрнбергского военного трибунала, касающиеся военных преступлений и преступлений против человечества, в качестве принципов современного международного права². Благодаря такому подходу Комиссия международного права ООН включила Нюрнбергские принципы в проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Более того, благодаря признанию геноцида впервые в качестве преступления против человечества в соответствии с резолюцией ГА ООН в 1946 г., нормотворческий процесс в этом направлении завершился 9 декабря 1948 г.

¹ См.: *Asamoah Obel*. The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations. — The Hague: Martinus Nijhoff, 1966.

² UN Doc. A/RES/1/95(1946).

принятием Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (рез. ГА ООН 260 А (III))¹. Через полвека, в 1998 г., преступление геноцида нашло закрепление в Римском статуте в качестве «самого серьезного преступления, вызывающего озабоченность мирового сообщества», подпадающего под юрисдикцию Международного уголовного суда (ст. 1 и 5)².

Совет Безопасности. Для обеспечения быстрых и эффективных действий ООН ее государства-члены возлагают на Совет Безопасности (СБ) главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени. Члены ООН соглашаются, в соответствии с Уставом ООН, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их (ст. 24 Устава).

Совет Безопасности состоит из 15 представителей государств — членов ООН; 5 из них являются его постоянными членами: Великобритания, КНР, Россия (продолжатель СССР), США и Франция. Остальные 10 непостоянных членов избираются Генеральной Ассамблеей сроком на два года с соблюдением принципа справедливого географического распределения.

Работа Совета Безопасности организуется таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. Для этой цели каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН (в Нью-Йорке).

Решения СБ по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета. Решения СБ по всем другим вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета. Таким образом, каждый постоянный член Совета Безопасности обладает правом вето на решения СБ по указанным вопросам.

¹ См.: *Дадуани Т.Г.* Международно-правовые основы уголовного преследования за преступление геноцида: проблемы становления // *Обозреватель*. — 2011. — № 10 (261). — С. 119–126.

² *Международный уголовный суд (Сборник документов)*. — Казань: Центр инновационных технологий, 2004. — С. 8–9.

По ст. 34 Устава ООН Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Такие ситуации часто возникают в результате массовых и грубых нарушений прав человека.

В соответствии со ст. 39 Устава СБ определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности: меры, не связанные с использованием вооруженных сил (например, разрыв дипломатических отношений, экономические санкции), и меры военного характера (например, операции сухопутных сил). На основе этой статьи СБ может определить, например, что ситуация, связанная с массовыми нарушениями прав человека в конкретной стране, может угрожать миру, и, следовательно, предпринять силовые меры по восстановлению мира.

Совет Безопасности создает рабочие группы по различным вопросам. В рамках СБ функционируют такие комитеты, как Комитет по военному персоналу, Антитеррористический Комитет (созданный резолюцией 1373 в 2001 г.) и Комитет по санкциям. Функционируют также комитеты, созданные на основе резолюций СБ, например, Комитет по борьбе с Аль-Каидой.

Имеется множество миссий ООН по конкретным странам, например, Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (UNMOGIP), созданная в 1948 г., миссия ООН в Эфиопии и Эритрее (UNMEE), созданная в июне 2000 г. На период с 1 июля 2007 г. по 30 июня 2008 г. на миротворческие операции ООН было выделено 7,75 млрд долл. США. С 1948 по 2008 г. на эти цели было затрачено 61 млрд долл. США.

На основе резолюций СБ были учреждены *ad hoc* международные уголовные трибуналы, например, Международный уголовный трибунал для Руанды (ICTR) (рез. 955 (1994)).

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) осуществляет исследование, составляет доклады по международным вопро-

сам в экономической области, в социальной и культурной сферах, образования, здравоохранения и делает по любому из этих вопросов рекомендации Генеральной Ассамблее, государствам — членам ООН и специализированным учреждениям системы ООН. ЭКОСОС по Уставу ООН уполномочивается подготавливать для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций по вопросам, входящим в его компетенцию; **делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод** для всех; созывать международные конференции по вопросам, входящим в его компетенцию. В дополнение к этим вопросам ЭКОСОС отвечает за координацию, реализацию и, в некоторых случаях, за **программирование деятельности ООН и ее других главных органов и специализированных учреждений в сфере прав человека**. ЭКОСОС в таком качестве является новацией по сравнению Лигой Наций, в которой вопросы экономического и социального характера и вопросы, связанные с правами человека, координировались раздельно. Следует подчеркнуть, что ЭКОСОС с такими широкими полномочиями по социальным вопросам и в сфере прав человека был образован на основе предложения СССР, представленного во время разработки положений Устава ООН.

Однако необходимо отметить, что **в последнее время координация деятельности всей системы ООН в сфере прав человека** все больше возлагается **на Управление Верховного комиссара ООН по правам человека**. При этом нельзя исключать в перспективе придания Совету по правам человека статуса главного органа ООН.

ЭКОСОС по Уставу ООН уполномочивается представлять Совету Безопасности информацию и, по предложению Совета Безопасности, обязан ему помогать.

ЭКОСОС состоит из представителей 54 государств — членов ООН, избираемых Генеральной Ассамблеей на три года.

ЭКОСОС создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека, а также другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций. Он уполномочивается проводить консультации с неправительственными организациями (НПО), заинтересованными в решении вопросов, входящих в его компетенцию.

До создания Совета по правам человека (2006 г.) ЭКОСОС руководил работой Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (в 1999 г. переименованной в Подкомиссию по поощрению и защите прав человека, а в 2006 г. в Консультативный комитет Совета по правам человека).

ЭКОСОС проводит сессии два раза в год, а также может проводить чрезвычайные сессии, если возникает такая необходимость. ЭКОСОС может создавать любые вспомогательные структуры, необходимые для исполнения возложенных на него функций, в том числе по поощрению уважения прав человека. Эти вспомогательные структуры регулярно собираются на свои сессии и представляют свои доклады и рекомендации на сессии ЭКОСОС.

Вспомогательные структуры ЭКОСОС бывают двух видов: межправительственные и экспертные. Межправительственные структуры состоят из функциональных комиссий, постоянных комитетов или комиссий и региональных комиссий.

Существует пять региональных комиссий:

- Экономическая комиссия для Африки (создана в 1958 г.);
- Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (создана в 1947 г.);
- Европейская экономическая комиссия (создана в 1947 г.);
- Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского региона (создана в 1948 г.);
- Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (создана в 1973 г.).

Перечисленные региональные комиссии содействуют экономическому и социальному развитию, укреплению экономического сотрудничества между странами региона.

К постоянным комитетам ЭКОСОС относятся:

- Комитет по программе и координации (создан в 1962 г.);
- Комитет по неправительственным организациям (создан в 1946 г.).

К функциональным комиссиям относятся:

- Статистическая комиссия (создана в 1946 г.);
- Комиссия по народонаселению и развитию (создана в 1946 г.);

- Комиссия социального развития (создана в 1946 г.);
- Комиссия по положению женщин (создана в 1946 г.);
- Комиссия по наркотическим средствам (создана в 1946 г.);
- Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию (создана в 1992 г.);
- Комиссия по науке и технике в целях развития (создана в 1992 г.);
- Комиссия по устойчивому развитию (создана в 1993 г.).

До 2006 г. к этой категории относилась и Комиссия по правам человека.

Перечисленные комиссии и комитеты являются органами, в которых представлены только правительства. Государства, не являющиеся членами этих структур, могут принимать участие в обсуждениях в качестве наблюдателей.

НПО, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС, могут присутствовать на заседаниях его вспомогательных структур.

В соответствии с Уставом ООН ЭКОСОС может проводить консультации с НПО, заинтересованными в вопросах, входящих в компетенцию ЭКОСОС.

Для того чтобы официально сотрудничать с ООН, заинтересованные НПО должны выполнить определенные требования, необходимые для получения консультативного статуса при ЭКОСОС. Для этого нужно направить запрос в Комитет по неправительственным организациям. Этот комитет состоит из 19 государств — членов ООН и проводит ежегодные заседания. На этих заседаниях рассматриваются заявки на получение статуса. После этого Комитет представляет ЭКОСОС список организаций, рекомендованных им для предоставления консультативного статуса. Окончательное решение принимается на сессии ЭКОСОС.

В настоящее время более 2000 НПО имеют консультативный статус при ЭКОСОС. Они классифицируются по трем категориям.

Общий статус. Предоставляется организациям, которые занимаются вопросами, входящими в повестку дня ЭКОСОС.

Специальный статус. Предоставляется организациям с определенной компетенцией в конкретных областях деятельности ЭКОСОС.

Статус «ростер». Предоставляется организациям, которые периодически вносят вклад в работу ЭКОСОС, его вспомогательных или других структур ООН.

Неправительственные организации¹, получившие консультативный статус, могут направлять своих наблюдателей для участия в открытых заседаниях ЭКОСОС и его вспомогательных структур, представлять свои письменные соображения относительно рассматриваемых ЭКОСОС вопросов и, по предварительной записи, выступать с устными заявлениями на заседаниях ЭКОСОС и его вспомогательных структур. В дополнение они могут консультировать Секретариат ООН по вопросам, представляющим взаимный интерес.

К экспертным органам ЭКОСОС относятся:

- Комитет экспертов по международному сотрудничеству в области налогообложения (создан в 1968 г.);
- Комитет по политике в области развития (создан в 1965 г.);
- Комитет экспертов по перевозке опасных грузов и согласованной на глобальном уровне системе классификации и маркировки химических веществ (создан в 1999 г.);
- Комитет экспертов по государственному управлению (создан в 2001 г.);
- Постоянный форум по вопросам коренных народов (создан в 2000 г.);
- Группа экспертов ООН по географическим названиям (создана в 1959 г.);
- Комитет высокого уровня по управлению (создан в 2000 г.);
- Форум ООН по лесам (создан в 2000 г.).

ЭКОСОС за короткий промежуток времени (1946–1948 гг.) принял ряд важных решений институционального характера по правам человека, в частности, **создав на основе ст. 68 Устава ООН Комиссию** по правам человека и **Подкомиссию** по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Благодаря деятельности Комиссии по правам человека были выработаны акты, составившие Международный билль о правах человека.

¹ Более подробно см.: *Абашидзе А.Х., Урсин Д.А.* Неправительственные организации: международно-правовые аспекты: Учеб. пособие. — М., 2002; *Матвеева Т.Д.* Неправительственные организации в демократических государствах. — М.: РАГС, 2010.

С 1946 г. ЭКОСОС интенсивно занимается вопросами обеспечения прав женщин. ЭКОСОС обращает пристальное внимание на такие вопросы, как предотвращение и сокращение числа лиц без гражданства и защита меньшинств.

Международный Суд (МС) является главным судебным органом ООН. Статут Суда является неотъемлемой частью Устава ООН. Все члены ООН являются *ipso facto* участниками Статута Международного Суда. Государства — не члены ООН могут присоединиться к Статуту МС. Суд состоит из коллегии независимых судей (пятнадцать), избранных из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права. Состав судей в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира. Члены Суда избираются на девять лет и могут быть переизбраны. Местопребыванием Суда является Гаага.

В соответствии с п. 1 ст. 34 Статута «только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом». К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими международными договорами. Достаточное число международных договоров по правам человека предусматривает рассмотрение Международным Судом споров между государствами. Например, ст. 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. гласит: «Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования».

В жалобе Грузии в Международный Суд ООН против России, поданной 12 августа 2008 г., Грузия обвинила Россию в нарушении положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. Обосновывая свою жалобу

ссылкой на ст. 22 Конвенции, Грузия утверждала, что Россия, действуя через свои органы, своих агентов, лиц и свои организации, тем самым осуществляла элементы государственной власти, а также что она через «сепаратистские силы» Южной Осетии и Абхазии, находящиеся под ее контролем, совершала, способствовала совершению и поощряла акты расовой дискриминации в отношении грузинского населения во время военных действий в августе 2008 г.

14 августа 2008 г. Грузия обратилась в Суд за принятием временных мер по защите прав, закрепленных в Конвенции, т.е. по защите граждан Грузии от дискриминационных актов, якобы совершаемых вооруженными силами России, действующими совместно с «сепаратистской милицией и иностранными наемниками». Грузия обвинила Россию в нарушении статей 2 и 5 Конвенции 1965 г.

Международный Суд ООН прежде всего установил, что Грузия присоединилась к указанной Конвенции 2 июля 1999 г. без каких-либо оговорок. Применительно к России Суд отметил, что Советский Союз ратифицировал Конвенцию 4 февраля 1969 г. с оговоркой в отношении ст. 22 Конвенции, которая была в последующем снята 8 марта 1989 г. Суд заключил, что Россия как продолжатель СССР является участницей Конвенции без каких-либо оговорок. Таким образом Суд установил, что он обладает юрисдикцией рассмотреть дело.

Слушание дела прошло 8, 9 и 10 сентября 2008 г.

Международный Суд ООН квалифицировал, что статьи 2 и 5 Конвенции 1965 г. имеют характер экстратерриториального применения, и, следовательно, государства — участники Конвенции 1965 г. должны руководствоваться ими в своих действиях, в том числе за пределами своих государственных границ. Далее Суд отметил, что указанные в ст. 22 Конвенции 1965 г. процедуры разрешения спора не являются предварительными условиями, которые должны быть исчерпаны перед передачей дела в Суд. При этом Суд отметил, что подобные переговоры уже имели место во время рассмотрения ситуации в Совете Безопасности ООН.

Решение Международного Суда ООН о временных мерах было принято восьмью голосами (семь голосов против)¹.

¹ URL: <http://www.icj.org/docket/files/140/16426.pdf>.

Государства — участники Статута МС могут в любое время заявить, что они признают без особого на то соглашения *ipso facto* в отношении любого государства, принявшего такое же обязательство, юрисдикцию Суда по всем правовым вопросам, касающимся: толкования договора; любого вопроса международного права; наличия факта, который, если ООН будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства; характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международного обязательства.

Подобные заявления могут быть безусловными, или на условиях взаимности со стороны тех или иных государств, или же на определенное время.

В случае спора о подсудности дела Суду вопрос разрешается определением Суда.

Суд может давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого специализированного учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом ООН или согласно Уставу. Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать от Международного Суда консультативные заключения. Другие органы ООН и специализированные учреждения системы ООН, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, также могут запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности.

Консультативное заключение МС не является обязательным, оно является авторитетным мнением МС по рассматриваемому вопросу.

Например, в 1995 г. ГА ООН обратилась к Международному Суду ООН для вынесения консультативного заключения по следующему вопросу: допускает ли международное право, и при каких обстоятельствах, угрозу ядерным оружием или его применение?

Международный Суд ООН единогласно постановил: «Ни обычное международное право, ни договорное международное право не содержат специального разрешения в отношении использования ядерного оружия или угрозы его применения».

Одиннадцатью голосами против трех Международный Суд ООН заключил: «Ни общее международное право, ни договорное

международное право не содержат полного универсального запрета в отношении использования ядерного оружия или угрозы его применения».

Далее Суд единогласно постановил: «Запрещается использование ядерного оружия или угроза его применения в нарушение части 4 статьи 2 Устава ООН, при невыполнении предписаний статьи 51 Устава ООН». «Применение ядерного оружия или угроза его использования должны быть совместимы с требованиями права вооруженных конфликтов, в частности, с принципами и нормами международного гуманитарного права, а также обязательствами, касающимися использования ядерного оружия»¹.

Совет по Опеке был создан для осуществления наблюдения за управлением зависимыми территориями². Основной целью данного органа было обеспечение скорейшего обретения этими территориями независимости. Среди основных задач системы опеки значилось поощрение уважения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии, и поощрение признания взаимозависимости народов мира (п. «с» ст. 76 Устава ООН). С получением независимости Палау, который стал 185 государством — членом ООН, Совет по Опеке завершил свою работу в отношении 11 территорий, которые были внесены в перечень системы Опеки. В связи с этим Генеральный секретарь ООН рекомендовал Генеральной Ассамблее ликвидировать Совет по Опеке, созданный в соответствии со ст. 108 Устава. На основе Итогового документа саммита 2005 г. было принято решение ликвидировать Совет по Опеке, отменить в связи с этим гл. XIII Устава ООН и внести соответствующие изменения в гл. XII Устава ООН³.

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Международное ядерное право. (гл. 25) // *Международное право: Учебник* / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Международные отношения, 2005. — С. 715–735.

² См.: *Абашидзе А.Х., Колесникова А.В.* Еще раз о колониализме и его остатках // *Международное право — International Law*. — 2010. — № 1. — С. 139–150.

³ См. подробнее: *Абашидзе А.Х.* Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам — 45 лет // *Международное право — International Law*. — 2006. — № 1 (25). — С. 260–263.

Секретариат отвечает за повседневное функционирование ООН. Он состоит из международных служащих. Секретариат обслуживает главные органы ООН и проводит практическую работу по претворению в жизнь решений, принятых этими органами. Персонал Секретариата при выполнении своих функций подотчетен только Организации и не вправе запрашивать или получать указания у какого бы то ни было правительства или властей. Государства — члены ООН, в свою очередь, обязуются строго уважать международный характер обязанностей Генерального секретаря и сотрудников Секретариата и не пытаться оказывать на них влияние при исполнении ими своих обязанностей.

Генеральный секретарь назначается Генеральной Ассамблеей по предложению Совета Безопасности сроком на пять лет с правом переизбрания. В настоящее время пост Генерального секретаря ООН занимает гражданин Республики Корея Пан Ги Мун¹.

Генеральный секретарь ООН является главным административным должностным лицом Организации. Он должен воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на его положении как международного должностного лица, отвечающего только перед ООН².

Генеральный секретарь ООН имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

¹ Первым Генеральным секретарем был г-н Тругве Ли (Норвегия). Он занял этот пост с февраля 1946 г. и ушел в отставку в ноябре 1952 г. Следующим Генеральным секретарем был г-н Даг Хаммаршельд (Швеция), который занимал этот пост с апреля 1953 г. до его гибели в авиакатастрофе в Африке в сентябре 1961 г. Далее: г-н У. Тан (Бирма, ныне Мьянма, с ноября 1961 г. по декабрь 1971 г.; г-н Курт Валдхаим (Австрия) с января 1972 г. до декабря 1981 г.; г-н Хавьер де Куэльяр (Перу) с января 1982 г. до декабря 1991 г.; г-н Бутрос Бутрос Гали (Египет) с января 1992 г. до декабря 1996 г.; г-н Кофи Аннан (Гана) с января 1997 г. до декабря 2006 г.

² См.: Арутюнян Д.Г. Деятельность Генерального секретаря ООН по развитию международного права: Дисс. ... канд. юрид. наук / РУДН. — М., 2009.

На начальном этапе деятельности Генеральный секретарь ООН создал в рамках Секретариата ООН административную структуру, призванную поощрять права человека и распространять информацию о механизмах защиты прав человека. В начале 90-х гг. прошлого века по инициативе Генерального секретаря был создан пост Верховного комиссара ООН по правам человека.

Анализ полномочий главных органов ООН показывает, что разработчики Устава ООН постарались соблюсти баланс между широкими полномочиями ООН в сфере поощрения прав человека и суверенитетом государств-членов, под который в целом подпадает обеспечение прав человека на территории этих государств. Соответствующие положения нашли закрепление в п. 4 ст. 1 и в п. 1, 4, 7 ст. 2 Устава ООН. В п. 1 ст. 2 Устава ООН зафиксировано: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов». По п. 4 ст. 2 Устава «все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций». Согласно п. 7 ст. 2 «Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права вмешиваться во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава». В этом пункте оговорено, что данный принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании гл. VII Устава ООН. По п. 4 ст. 1 Устава ООН призвана «быть центром для согласования действий наций в достижении общих целей ООН», включая сферу прав человека.

Из вышеприведенных положений Устава ООН видно, что основным методом работы ООН в области поощрения прав человека является принятие рекомендаций с целью избежания всяких недоразумений в этой деликатной сфере. Однако в годы «холодной войны» ООН не удалось избежать сложностей: вопросы, связанные с поощрением и защитой прав человека, приобрели политизированный характер. Более того, на начальном этапе деятельности

ООН некоторые государства считали, что принятие рекомендаций со стороны ООН применительно к конкретной стране или ситуации по проблемам прав человека являлось нарушением п. 7 ст. 2 Устава ООН.

Несмотря на эти сложности в целом наблюдалась эволюция системы ООН по поощрению прав человека, особенно в сфере деколонизации, борьбы против апартеида, рассмотрения национальных докладов о соблюдении государствами прав и свобод человека, индивидуальных жалоб о нарушении прав человека и в деле функционирования специальных процедур по правам человека.

1.3. Функциональные органы и механизмы ООН по защите прав человека и основных свобод

На основе ст. 68 Устава ООН ЭКОСОС уполномочен создавать «комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека». В соответствии с этой статьей ЭКОСОС принял резолюцию от 16 февраля 1946 г., на основе которой была создана **Комиссия по правам человека** в качестве составной части ЭКОСОС и были определены ее функции¹. 21 июня 1946 г. ЭКОСОС принял резолюцию (E/RES/9 (II)), на основе которой Комиссия по правам человека стала полноправной функциональной комиссией ЭКОСОС и была наделена дополнительными функциями.

Комиссии по правам человека было поручено подготовить предложения, рекомендации и доклады по следующим вопросам.

1. Международный билль о правах человека.
2. Международные декларации и конвенции по гражданским свободам, о правах женщин, о свободе информации и др.
3. Защита меньшинств.
4. Предотвращение дискриминации на основе расы, пола, языка и религии.
5. Другие вопросы по правам человека.

¹ На своем первом заседании в 1946 г. ЭКОСОС принял решение о создании двух функциональных комиссий — по правам человека и по правам женщин.

При этом ЭКОСОС, считая что Комиссия по правам человека самостоятельно не сможет справиться с поставленными задачами, с согласия Генеральной Ассамблеи ООН и на основе ст. 68 Устава ООН решил создать дополнительные функциональные органы по различным вопросам в области прав человека¹.

В соответствии со своей функцией Комиссия по правам человека готовила исследования по правам человека и представляла ЭКОСОС предложения, рекомендации и доклады, касающиеся Международного билля о правах человека, международных деклараций или конвенций о гражданских свободах, положений женщин, свободе информации, защите меньшинств, предотвращения дискриминации на основе расы, пола, языка и религии. Комиссия выполняла также специальные поручения Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, в том числе рассматривала заявления, касающиеся нарушений прав человека, и занималась разбором сообщений относительно таких нарушений. Комиссия по правам человека осуществляла тесное сотрудничество со всеми органами ООН, в компетенцию которых входят вопросы прав человека.

С 10 мая 1979 г. ЭКОСОС наделил Комиссию по правам человека полномочием оказывать ЭКОСОС содействие в координации деятельности по правам человека в рамках всей системы ООН.

Комиссия по правам человека изначально состояла из 18, а с 1990 г. — из 53 представителей государств-членов, избираемых сроком на три года. При формировании ее состава соблюдался принцип справедливого географического распределения: Африка — 15 членов; Азия — 12; Латинская Америка — 11; Западная Европа — 10; Восточная Европа — 5 членов. Она проводила свои сессии ежегодно, собираясь на шесть недель (в марте — апреле в Женеве), и действовала в соответствии с Правилами процедуры функциональных комиссий ЭКОСОС. Только по «Процедуре 1503» сессии Комиссии по правам человека являлись закрытыми. Правом голоса обладали только члены Комиссии или их заместители. Комиссия могла приглашать любое государство для участия в ее работе по любому вопросу, представляющему особый интерес для

¹ См.: Neul M. The United Nations and Human Rights // Intern. Concil. — 1953 March. — № 489. — New York. — P. 116–117.

этого государства, а также представителей национально-освободительных движений, признаваемых Генеральной Ассамблеей, для участия в обсуждении любого вопроса, представляющего особый интерес для соответствующего движения. Специализированные учреждения системы ООН и другие межправительственные организации могли принимать участие в обсуждениях, проводимых Комиссией по вопросам, представляющим для них интерес, а неправительственные организации с консультативным статусом при ЭКОСОС могли назначать официальных представителей для участия в качестве наблюдателей в работе открытых заседаний Комиссии.

Комиссия по правам человека также проводила чрезвычайные сессии с продолжительностью не более трех дней.

С момента создания Комиссия уделяла приоритетное внимание разработке различных стандартов в области прав человека. Комиссия разработала Всеобщую декларацию прав человека и два Международных пакта — о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах. Комиссия по правам человека создавала неофициальные рабочие группы открытого состава для оказания содействия ей в подготовке деклараций и конвенций, в частности проекта декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам; проекта конвенции о правах ребенка; проекта декларации о праве и ответственности отдельных лиц, групп и организаций в деле поощрения и защиты общепризнанных прав человека и основных свобод.

Комиссия по правам человека учреждала рабочие группы (например, по исчезновениям, связанные с насилием) и назначала независимых экспертов: специальных докладчиков (например, по положению коренных народов) и специальных представителей для рассмотрения отдельных тематических вопросов или ситуаций в области прав человека в конкретных странах и регионах (например, в Судане, Демократической Республике Конго).

Комиссия по правам человека принимала тематические резолюции или касающиеся определенных стран (например, по Руанде).

Первая рабочая группа по изучению ситуации в области прав человека в конкретной стране была учреждена в 1967 г. для изуче-

ния ситуации в области прав человека в ЮАР. Первый специальный докладчик был назначен в 1979 г. по поводу исчезновения лиц в Чили.

До реформы (1999–2000 гг.) были учреждены **специальные процедуры** по 15 странам (пересматривались Комиссией каждый год) и 29 тематических (пересматривались раз в три года).

В результате реформы в 1999–2000 гг. обладатели мандатов (независимые эксперты) в рамках спецпроцедур стали назначаться председателем Комиссии по правам человека после проведения консультаций с членами Бюро (председатель, 3 его заместителя, докладчик, координаторы региональных групп). Они назначались на 6 лет. К ним предъявлялись следующие требования: компетентность, профессионализм, добросовестность, независимость, беспристрастность. В функции экспертов входила поездка по странам для установления фактов. По результатам поездок они выпускали пресс-релизы, представляли доклады Комиссии по правам человека или Генеральной Ассамблее с изложением результатов, выводов, рекомендаций.

ЭКОСОС на основе своей резолюции¹ уполномочил Комиссию по правам человека учредить подкомиссию по защите меньшинств и подкомиссию по предотвращению дискриминации на основе расы, пола, языка или религии. Однако после интенсивной дискуссии в Комиссии по правам человека было признано, что эти функции двух самостоятельных подкомиссий тесно взаимосвязаны. Впоследствии на своей первой сессии (в январе — феврале 1947 г.) **Комиссия по правам человека решила создать** одну подкомиссию под названием «**Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств**» **в качестве вспомогательного органа.**

Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств была создана с целью: «а) проводить исследования, в особенности на основании Всеобщей декларации прав человека, и делать рекомендации Комиссии по правам человека о предотвращении дискриминации любого рода в отношении прав человека и основных свобод и защите расовых, национальных, рели-

¹ Док. ООН. E/RES/9 (II) от 21 июня 1946 г. // The United Nations and Human Rights. 1945–1999. United Nations. — New York, 1995. — P. 146–147.

гиозных и языковых меньшинств; б) выполнять любые иные функции, которые могут быть возложены на нее Экономическим и Социальным Советом или Комиссией по правам человека».

В Подкомиссию входили **26 экспертов** (и их, попеременно сменяющие друг друга, заместители), которые действовали в личном качестве. При формировании состава Подкомиссии соблюдался принцип справедливого географического распределения: Африка — 7 экспертов; Азия — 5; Латинская Америка — 5; Восточная Европа — 3; Западная Европа и другие страны — 6 экспертов.

Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств проводила трехнедельную сессию в июле — августе в Женеве. На сессиях присутствовали более 100 наблюдателей.

На 1-й сессии Подкомиссии развернулась дискуссия в отношении ее полномочий. Эксперт из Великобритании, в частности отметил, что полномочия Подкомиссии являются обширными с практической точки зрения и поэтому следует уточнить ее цели; эксперт из Бельгии указал, что в компетенцию членов Подкомиссии не входят полномочия, относящиеся к компетенции Комиссии по правам человека. Эксперт из Франции отметил, что Подкомиссия не может заменить Комиссию по правам человека, но может подготавливать ее рекомендации. Эксперт из Гаити предложил Комиссии по правам человека пересмотреть полномочия Подкомиссии с целью уточнения этих положений¹.

На 5-й сессии Комиссии по правам человека в 1949 г. было решено пересмотреть компетенцию Подкомиссии². В связи с этим Комиссия по правам человека создала Комитет из представителей США, Дании, Китая, Франции, Индии, СССР, Великобритании, Уругвая и Югославии³. В данном Комитете представитель СССР отметил, что компетенция Подкомиссии являлась нечеткой по причине того, что она не содержала право, которое позволило бы ей предпринять определенные действия для защиты коллективных

¹ UN Doc. E/CN.4/ Sub.2/SR.3 and 16.

² Report of the Council on the work of the fifth session of the Commission // UN Doc. E/600, 42.

³ UN Doc. E/CN.4/AC.7/SR.1. — P. 4.

прав меньшинств. Он внес предложение, чтобы Подкомиссия могла делать рекомендации Комиссии, а ее члены — совершать периодические поездки на подопечные территории, обеспечиваемые Советом по Опеке, с целью разработки мер для поощрения прав человека и основных свобод населения самоуправляемых территорий. Однако это предложение не было принято Комиссией¹.

Вопрос о компетенции Подкомиссии продолжал обсуждаться и на второй сессии самой Подкомиссии в 1949 г. По мнению представителя Эквадора, в отношении дискриминации Подкомиссия должна: а) проанализировать ее общие и различные формы; б) изучить средства, которыми она наделена для борьбы с дискриминацией, а также меры для улучшения этих средств; в) координировать международные действия в этой области. В отношении защиты меньшинств, по его мнению, Подкомиссия должна: а) проанализировать существующие группы меньшинств и их тенденции; б) изучить средства для обеспечения защиты меньшинств, которые содержатся во Всеобщей декларации прав человека; в) изучить методы, с помощью которых культурный вклад меньшинств внесет свою лепту в дело установления внутреннего мира страны².

Представитель США внес проект резолюции, в котором предусматривалось создание «Комиссии трех», наподобие «Комитета трех» Лиги Наций, для рассмотрения петиций меньшинств. По его мнению, это дало бы возможность Подкомиссии предпринимать практические действия для предотвращения дискриминации и защиты меньшинств³. Представитель СССР выступил против этого предложения, отметив, что оно создает возможность для произвола в оценке приемлемости петиций для рассмотрения, что противоречит целям Подкомиссии⁴.

В выступлениях других представителей в отношении компетенции Подкомиссии в основном прослеживались две мысли: одни считали, что компетенция носит общий характер и поэтому следу-

¹ UN Doc. E/CN.4/SR.85. — P. 2.

² UN Doc. E/CN.4/Sub.2/SR.21. — P. 3–4.

³ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/42.

⁴ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/42. — P. 30.

ет ее детализировать; другие считали, что она имеет ограниченный характер и нужно ее расширять¹.

На 6-й сессии в 1950 г. Комиссия по правам человека пришла к выводу, что до создания международных пактов о правах человека преждевременно совершать в Подкомиссии какие-либо действия в отношении петиций меньшинств².

К сказанному следует добавить, что еще на 1-й сессии в 1947 г. Комиссия по правам человека рассмотрела вопрос о необходимых процедурах рассмотрения сообщений (жалоб). ЭКОСОС принял резолюцию, в которой отмечалось, что Комиссия по правам человека «не имеет полномочий, чтобы предпринимать какие-либо действия в отношении жалоб, касающихся прав человека»³. Однако в 1959 г. ЭКОСОС меняет свою позицию, приняв решение о том, что конфиденциальный перечень сообщений, которые представляются в ООН и содержат жалобы на нарушения прав человека, должны передаваться на рассмотрение Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. При этом авторы сообщения не упоминаются, если они не заявили о том, что не возражают против оглашения своего имени. Правительства государств, о которых идет речь в сообщениях, получают копии этих сообщений, а их ответы также направляются Комиссии по правам человека⁴.

В 1965 г. в Комиссию по правам человека поступил ряд индивидуальных жалоб из Южной Африки, а на Комиссию было оказано значительное давление со стороны ряда государств, с тем чтобы убедить ее принять к рассмотрению эти жалобы. Это подтолкнуло Комиссию и ЭКОСОС к разработке процедуры рассмотрения вопросов, касающихся расизма.

В 1967 г. ЭКОСОС уполномочил Комиссию по правам человека и Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств «изучить информацию относительно грубых нарушений

¹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/ SR.3, 22. — P. 6–7.

² UN Doc. E/1681. — P. 56.

³ Резолюция 75 (V) (1947) ЭКОСОС и решение Комиссии по правам человека, принятое на ее 1-й сессии в январе 1947 г.

⁴ Рез. 728 F (XXVIII) ЭКОСОС от 30 июля 1959 г.

прав человека и основных свобод ... во всех странах». ЭКОСОС постановил, чтобы Комиссия в надлежащих случаях «произвела тщательное изучение ситуаций, которые свидетельствуют о систематическом нарушении прав человека», представила доклад и сделала рекомендации ЭКОСОС в отношении этих нарушений¹.

В том же году Комиссия учредила специальную рабочую группу экспертов с целью рассмотрения положения в области прав человека в Южной Африке². Требования принять меры в связи с ситуацией в Южной Африке повлекли за собой признание необходимости публичных дебатов по поводу положения прав человека в конкретных странах. Во исполнение этой просьбы Комиссия по правам человека и ЭКОСОС приняли в 1967 г. резолюцию 1236 (XLII), допускающую рассмотрение случаев, свидетельствующих о систематических нарушениях прав человека.

Решающий шаг в этом направлении был сделан в 1970 г., когда ЭКОСОС на основе своей резолюции 1503 (XLIII), утвердил конфиденциальную «Процедуру рассмотрения сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод»³, известную как «процедура 1503», по порядковому номеру резолюции ЭКОСОС, которой она была утверждена. Данная процедура касалась не частных случаев как таковых, а ситуаций, которые затрагивали интересы большого числа людей на протяжении продолжительного периода времени.

По «Процедуре 1503» члены Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств ежемесячно получали от Генерального секретаря ООН перечень сообщений с кратким описанием каждого случая, а также все ответы, которые были представлены правительствами. Этот перечень направлялся также членам Комиссии по правам человека.

Состоящая из пяти членов Рабочая группа Подкомиссии собиралась раз в год на заседания непосредственно перед ежегодной сессией. Данная группа рассматривала все сообщения и ответы правительств на эти сообщения и выбирала для рассмотрения слу-

¹ Рез. 1235 (XLII) ЭКОСОС от 6 июня 1969 г.

² Рез. 2 (XXIII), документ E/259.

³ Рез. 1503 (XLIII) ЭКОСОС от 27 мая 1970 г.

чаи, которые, как представлялось, неоспоримо свидетельствовали о систематических грубых нарушениях прав человека и основных свобод, то есть ситуациях, затрагивающих большое число людей на протяжении продолжительного периода времени. Для передачи на рассмотрение Подкомиссии какого-либо сообщения требовалось решение большинства членов Рабочей группы. В отношении сообщений, которые Рабочая группа не доводила до сведения Подкомиссии, никаких дальнейших действий не предпринималось.

Подкомиссия рассматривала представленные Рабочей группой сообщения и должна была вынести решение о необходимости доведения до сведения Комиссии по правам человека ситуаций, которые, по-видимому, являлись систематическими нарушениями прав человека. После этого наступала очередь Комиссии определить, требовала ли данная ситуация тщательного изучения с последующим представлением доклада и рекомендаций ЭКОСОС. Комиссия могла принять решение о назначении специального комитета для проведения расследования, однако для этого требовалось согласие государства, в котором, как утверждалось в сообщении, произошли нарушения прав человека¹.

На основании резолюции 2003/3 ЭКОСОС 19 июня 2000 г. внес изменение в «Процедуру 1503», согласно которому Рабочая группа по сообщениям представляла жалобы не в Подкомиссию, а в специально созданную Рабочую группу по ситуациям Комиссии по правам человека².

Возвращаясь к вопросу о том, какие сообщения могли быть приняты для рассмотрения, Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств разработала правила процедуры (рез. 1 (XXIV) от 13 августа 1971 г.). Первое из этих правил заключалось в том, что цель сообщения не должна противоречить принципам Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека и другим применимым в области прав человека международным конвенциям и т.д.

¹ СССР и международное сотрудничество. — М., 1989. — С. 459–460.

² См.: Карташкин В.А. Международные механизмы защиты прав человека. — М., 2003. — С. 7–17.

Сообщение являлось приемлемым только в том случае, если, как показывало его рассмотрение, имелись достаточные основания полагать, с учетом также всех ответов, представленных соответствующими правительствами, что имели место систематические, грубые, достоверно подтвержденные нарушения прав человека и основных свобод. Сообщения могли быть приемлемыми, если исходили от отдельных лиц или групп лиц, которые заявили о том, что они являлись жертвами нарушений прав человека. Сообщения могли быть также приемлемыми, если они исходили от любого лица или группы лиц, имеющих непосредственные и достоверные данные о нарушениях.

Если сообщения представлялись неправительственными организациями, то необходимо было чтобы данная неправительственная организация действовала добросовестно в соответствии с признанными принципами прав человека и чтобы она имела непосредственные достоверные свидетельства существования той ситуации, которую она описывала.

Неприемлемыми являлись как анонимные сообщения, так и сообщения, основанные исключительно на материалах, распространяемых средствами массовой информации. В каждом сообщении должно было содержаться изложение фактов и должны были указываться цель жалобы и права, которые были нарушены. Как правило, сообщение не рассматривалось, если в нем содержались грубые выражения или оскорбительные замечания в адрес государства, являющегося объектом жалобы. Такие сообщения могли, тем не менее, рассматриваться после исключения из них оскорбительных выражений, если они отвечали другим критериям приемлемости. Никакое сообщение не было приемлемым, если его содержание противоречило принципам Устава ООН или если в нем прослеживались политические мотивы. До рассмотрения какого-либо сообщения должны были быть исчерпаны внутренние средства правовой защиты, кроме случаев, когда могло быть убедительно показано, что решения, принимаемые на национальном уровне, окажутся неэффективными или будут осуществляться слишком медленно.

В период с 1972 по 1995 г. Рабочая группа Подкомиссии рассмотрела свыше 470 тыс. жалоб, касающихся нарушений прав че-

ловека, а также несколько тысяч ответов правительств. Число жалоб, которые Рабочая группа представила на рассмотрение Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, являлось лишь малой частью от общего числа полученных жалоб, однако те жалобы, которые направлялись на рассмотрение в более высокие инстанции, были хорошо документированы. Ежегодно, начиная с 1973 г. (за исключением 1986 г., когда не проводилась сессия Подкомиссии), она представляла на рассмотрение Комиссии по правам человека ситуации, которые касались нарушений прав человека и являлись предметом жалоб. К 1995 г. Комиссия ООН по правам человека рассмотрела ситуации, касающиеся нарушений прав человека более чем в 60 странах.

Был также принят ряд мер, направленных на активизацию участия правительств в осуществлении «Процедуры 1503». В 1974 г. Комиссия решила сама направлять соответствующим правительствам документы по жалобам и просить их представить письменные замечания. В то же время Подкомиссии было поручено информировать правительства о ее намерении представить ту или иную ситуацию на рассмотрение Комиссии, а также запрашивать замечания в письменной форме. Ежегодно с 1974 г. назначалась рабочая группа Комиссии из пяти членов для анализа представленных Подкомиссией материалов и замечаний правительств, а также для выработки рекомендаций относительно тех мер, которые следовало принять в каждом отдельном случае. Этот орган был известен под названием Рабочая группа по ситуациям. Ее рекомендации направлялись также соответствующим правительствам, представители которых имели право присутствовать на заседаниях Комиссии при обсуждении и принятии ею решения.

Все меры, принимаемые в соответствии с «Процедурой 1503», носили конфиденциальный характер до тех пор, пока Комиссия по правам человека не представляла соответствующий доклад ЭКОСОС. До наступления этого момента заседания соответствующих органов по правам человека являлись закрытыми и соблюдался конфиденциальный характер отчетов об их заседаниях и имеющихся в их распоряжении документов. Однако с 1978 г. председатель Комиссии по правам человека оглашал на открытом

заседании названия стран, которые являлись объектом рассматриваемых жалоб. При этом председатель Комиссии проводил различие между странами, в которых Комиссия продолжала следить за развитием ситуации в области прав человека, и странами, в отношении которых она приняла решение завершить расследование. Иногда, по завершении изучения или по рекомендации Комиссии по правам человека, принималось решение о том, что расследование может более не носить конфиденциального характера. Например, в 1987 г. ЭКОСОС принял решение о том, что подлежит огласке конфиденциальный доклад специального представителя Комиссии по правам человека о ситуации на Гаити.

В связи с заменой Комиссии ООН по правам человека Советом ООН по правам человека (СПЧ) «Процедура 1503» перешла к ведению Совета ООН по правам человека под названием «конфиденциальная процедура жалоб» с небольшими изменениями. Параметры конфиденциальной процедуры жалоб содержатся в резолюциях СПЧ 5/1 и 16/21, на чем подробнее остановимся в разделе 1.3.5 настоящей работы.

В рамках Подкомиссии, кроме Рабочей группы по сообщениям, функционировали Рабочая группа по вопросу о рабстве (позже была переименована в Рабочую группу по современным формам рабства), которая рассматривала ход событий в области рабства и работорговли, включая сходную с рабством практику, эксплуатацию детского труда и эксплуатацию проституции третьими лицами; и Рабочая группа по вопросам коренных народов, которая рассматривала ход событий в области защиты прав коренных народов. Позже была создана еще одна Рабочая группа по меньшинствам. В состав каждой рабочей группы входили 5 экспертов.

Подкомиссия рекомендовала Комиссии по правам человека темы, требующие дальнейшего рассмотрения. В случае одобрения какой-либо темы Подкомиссия назначала из числа своих членов или их заместителей специальных докладчиков, которым поручалось подготовить соответствующее исследование. Исследования, осуществляемые докладчиками Подкомиссии (их не следует путать со спецдокладчиками Комиссии по правам человека), охватывали широкий круг вопросов в сфере прав человека.

Подкомиссия могла учреждать и сессионные рабочие группы, которые собирались в ходе ее ежегодных сессий для рассмотрения конкретных вопросов повестки дня. Например, создавались сессионные рабочие группы по вопросам задержания и тюремного заключения; по вопросу о лицах, подвергаемых задержанию на основании психических заболеваний. Эти рабочие группы представляли доклады на рассмотрение Подкомиссии.

По некоторым вопросам, в том числе относящимся к выполнению своих функций, Подкомиссия принимала резолюции и решения. По другим вопросам она разрабатывала проекты резолюций и решений для рассмотрения Комиссией по правам человека и ЭКОСОС. До 1999 г. Подкомиссия обладала полномочием принимать на своих сессиях не только тематические, но и резолюции по странам. Подкомиссия представляла Комиссии по правам человека доклад о работе каждой сессии.

После реформы в 1999 г. Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств получила новое название — *Подкомиссия по поощрению и защите прав человека*.

На своих ежегодных сессиях Подкомиссия принимала около 40 резолюций и решений. Проводимые ею исследования касались различных вопросов, относящихся к сфере прав человека. Например, на 54-й сессии Подкомиссии (28 июля — 16 августа 2002 г.) в повестке дня значились следующие вопросы: отправленние правосудия; права человека и чрезвычайное положение; смертная казнь в отношении несовершеннолетних правонарушителей; насильственные исчезновения; право на доступ к питьевой воде; право на развитие; защита коренных народов и меньшинств; современные формы рабства; вопросы, касающиеся права искать убежища; право перемещенных лиц на возвращение собственности; вопросы контрабанды и торговли людьми; оговорки к договорам по правам человека и т.д.

В повестке дня Подкомиссии появились и новые темы: глобализация и ее воздействие на реализацию в полном объеме прав человека; дискриминация в сфере труда и по признаку происхождения; терроризм и права человека; права неграждан и др.¹

¹ Более подробно см.: Абашидзе А.Х. О работе 54-й сессии Подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека // Юрист-международник. — 2003. — № 1. — С. 62–63.

Анализ деятельности Подкомиссии показывает, что данный орган в процессе деятельности стал играть возрастающую роль в системе ООН в деле уточнения содержания отдельных прав человека, которые уже нашли закрепление в основополагающих международных актах о правах человека. При этом Подкомиссия активно использовала достижения других функциональных органов ООН, а также договорных органов по правам человека. Такой подход Подкомиссии способствовал исключению из деятельности ООН дублирования и аккумулярованию усилий на важных направлениях по дальнейшему прогрессивному развитию международных правовых норм в области прав и основных свобод человека.

1.3.1. Верховный комиссар ООН по правам человека

В 1947 г. во время разработки Всеобщей декларации прав человека француз Рене Кассен, известный своим вкладом в создание Совета Европы и разработку Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹, впервые озвучил предложение об образовании поста Генерального атторнея (Attorney General), который отвечал бы перед правительствами за защиту прав человека.

В 1950 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН Уругвай внес предложение о создании постоянного органа ООН (Верховного комиссара или Генерального атторнея), который действовал бы в рамках разрабатываемого в то время международного пакта о правах человека. Предполагалось, что данный орган будет наделен широкими полномочиями по реализации положений пакта и наблюдению за его выполнением. Уругвайское предложение было передано Комиссии по правам человека, которая изучала его в течение четырех лет и отклонила на своей 10-й сессии.

В 1965 г. другое латиноамериканское государство — Коста-Рика — внесло на 20-й сессии Генеральной Ассамблеи проект резолюции, озаглавленной «Выборы Верховного комиссара Органи-

¹ См.: *Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С.* Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Учеб. пособие. — М.: Международные отношения, 2007.

зации Объединенных Наций по правам человека». Предлагалось создать институт Верховного комиссара в рамках не отдельно взятого договора по правам человека, а в соответствии с Уставом ООН, что существенно расширило бы контрольные функции такого механизма. В 1967 г. идея была одобрена Комиссией по правам человека, а затем и ЭКОСОС, который рекомендовал проект соответствующей резолюции для принятия Генеральной Ассамблеей. Генеральная Ассамблея не смогла рассмотреть рекомендацию ЭКОСОС, и лишь в 1973 г., вернувшись к этому вопросу, ограничилась общей констатацией о необходимости рассмотреть дальнейшие меры в области прав человека.

Принятые на конференции в Вене в 1993 г. Венская декларация и Программа действий (пункт 18) содержали призыв к Генеральной Ассамблее «в первоочередном порядке» начать «изучение вопроса об учреждении поста Верховного комиссара по правам человека в целях поощрения и защиты всех прав человека». Генеральная Ассамблея должна была принять также решение о функциях и полномочиях будущего Верховного комиссара. В итоге 20 декабря 1993 г. 48-я сессия Генеральной Ассамблеи одобрила резолюцию 48/141 под названием «Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека».

В соответствии с данной резолюцией Верховный комиссар ООН по правам человека назначается Генеральным секретарем и утверждается Генеральной Ассамблеей ООН. Он должен быть лицом, характеризующимся «высокими моральными устоями и честностью» и обладающим «опытом, в том числе в области прав человека, и общими знаниями и пониманием разных культур, что необходимо для беспристрастного, объективного, неизбирательного и эффективного выполнения обязанностей Верховного комиссара».

Верховный комиссар ООН по правам человека занимает должность равную заместителю Генерального секретаря ООН. Он является «должностным лицом Организации Объединенных Наций, несущим основную ответственность за деятельность Организации в области прав человека». В то же время, свою деятельность он осуществляет «под руководством и эгидой» Генерального секретаря ООН и

«в рамках общей компетенции, полномочий и решений Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Комиссии по правам человека» (ныне — Совет по правам человека).

Таким образом, деятельность Верховного комиссара ООН ограничена рамками компетенции и полномочий вышеперечисленных органов. Он обязан выполнять те функции, которые данные органы ООН ему поручают. Одновременно он вправе выносить рекомендации указанным органам «в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека».

Компетенция и полномочия Верховного комиссара ООН по правам человека определены резолюцией ГА 48/141. Верховный комиссар уполномочен: поощрять и защищать осуществление всеми людьми всех прав; представлять компетентным органам системы ООН рекомендации в целях содействия поощрению и защите всех прав человека; поощрять и защищать реализацию права на развитие; оказывать техническую помощь в осуществлении деятельности в области прав человека; координировать учебные и пропагандистские программы ООН в области прав человека; играть активную роль в устранении препятствий на пути реализации прав человека; противодействовать нарушениям прав человека; поддерживать диалог с правительствами, для того чтобы обеспечить уважение всех прав человека; расширять международное сотрудничество; координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в системе ООН; осуществлять адаптацию, укрепление и оптимизацию всех механизмов ООН в области прав человека.

Верховный комиссар и его заместитель руководят Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), которое является частью Секретариата ООН.

В своей работе Верховный комиссар и его заместитель опираются на Административную канцелярию, которая является частью Исполнительной дирекции и Группы управления. В состав Исполнительной дирекции и Группы управления входят:

- Нью-Йоркский офис, который работает над тем, чтобы вопросы прав человека были полностью включены в повестку дня ООН в области развития и безопасности, а также предоставляет практическую поддержку по вопросам прав человека Генеральной

Ассамблее, ЭКОСОС, Совету Безопасности и другим межправительственным структурам;

- *Секция политики, планирования, мониторинга и оценки*, которая совместно с персоналом УВКПЧ занимается обеспечением того, чтобы стратегическая концепция УВКПЧ воплощалась в конкретные приоритеты и операционные планы, а результат принимаемых мер должным образом отслеживался и оценивался;

- *Секция информации и коммуникаций*, которая разрабатывает и реализует международные сообщения о развитии в области прав человека и работе УВКПЧ;

- *Секция донорской помощи и внешних связей*, которая всесторонне информирует государства-члены о планах, приоритетах и финансовых потребностях УВКПЧ, а также мобилизует ресурсы для поддержки и реализации программ УВКПЧ;

- *Секция охраны и безопасности на местах*, которая совместно с Департаментом охраны и безопасности ООН отвечает за то, чтобы обеспечить безопасность всего персонала и материальных объектов УВКПЧ;

- *Отдел по вопросам гражданского общества* — канал связи для субъектов гражданского общества, желающих обратиться в УВКПЧ. Отдел по вопросам гражданского общества предоставляет информацию и рекомендации по широкому кругу вопросов, консультирует о политических мерах и стратегиях, направленных на укрепление сотрудничества, и разрабатывает инструменты, помогающие гражданскому обществу взаимодействовать со структурами и механизмами ООН в области прав человека.

Подразделения оперативно-функционального и управленческого обслуживания программ УВКПЧ оказывают поддержку по следующим вопросам: бюджет и финансовый менеджмент; подбор кадров и управление человеческими ресурсами; материально-техническое снабжение; управление активами и общая логистическая поддержка мероприятий на местах; информационные технологии; профессиональный рост и повышение квалификации.

В состав УВКПЧ входят также следующие подразделения:

- *Отдел по делам Совета по правам человека и договоров*, который обеспечивает нормальную работу Совета и его механизмов,

а также договорных органов по правам человека. Кроме того, Отдел оказывает поддержку по линии Фонда добровольных взносов ООН для жертв пыток и координирует всю официальную документацию, которую готовит для межправительственных органов;

- *Отдел по специальным процедурам*, который поддерживает функционирование специальных процедур, осуществляя тематическую и правовую помощь, работу по установлению фактов, исследования и анализ, а также оказывает административное содействие, разрешает вопросы логистики. Этот отдел также помогает развивать сотрудничество и проводить встречи между мандатариями и другими заинтересованными сторонами;

- *Отдел по работе с миссиями на местах и технического сотрудничества* координирует разработку и внедрение стратегий УВКПЧ по связям со странами, управляет его программой технического сотрудничества и служит каналом связи с представителями УВКПЧ на местах;

- *Отдел по вопросам исследований и права на развитие* выполняет тематические исследования УВКПЧ по вопросам прав человека, включая оказание технической поддержки на местах. Отдел также управляет центром документации УВКПЧ и программой публикаций и выпускает ряд методических пособий и пакетов учебных материалов для использования в разных странах и штаб-квартирах в целях развития потенциала национальных институтов, гражданского общества и других партнеров.

Нынешний Верховный комиссар *г-жа Наванетхем Пиллэй* заняла этот пост в сентябре 2008 г. В 2012 г. Генеральный секретарь ООН продлил Верховному комиссару г-же Н. Пиллэй полномочия на два года. Ее предшественниками были г-жа Луиза Арбур (2004–2008 гг.), г-н Сержиу Виейра ди Меллу (2002–2003 гг.), г-жа Мэри Робинсон (1997–2002 гг.), г-н Хосе Айяла-Лассо (1994–1997 гг.). С 2003 по 2004 г. исполняющим обязанности Верховного комиссара был г-н Бертран Дж. Рамчаран.

Штаб-квартира УВКПЧ расположена во Дворце Вильсона в Женеве (Швейцария); кроме того, Управление имеет офис в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. Оно насчитывает около 600 штатных сотрудников, свыше половины из которых работают в представи-

тельствах разных стран и регионов по всему миру; его присутствие осуществляется в форме групп по странам мира, региональных отделений, советников по правам человека и подразделений по правам человека миротворческих миссий ООН.

Что касается деятельности УВКПЧ, то следует отметить, что оно изучает новые области защиты прав человека и нормотворчества по широкому кругу тем и вопросов. Управление предоставляет юридические и политические рекомендации, проводит самостоятельные исследования, содействует дискуссиям и консультациям по неотложным вопросам и проблемам, изыскивает возможности для создания партнерства с целым рядом правозащитных структур, содействуя внедрению достижений практики.

Деятельность УВКПЧ включает в себя такие тематические сферы, как: антидискриминация; дети; изменение климата и защита окружающей среды; экономические, социальные и культурные права, в том числе право на здоровье, жилище, питание и водоснабжение; проблемы ВИЧ/СПИДа; оценка и планирование работы по правам человека по странам; права человека и бизнес; права человека и противодействие терроризму; права человека и инвалидность; просвещение и образование в области прав человека; включение проблематики прав человека в повседневную деятельность ООН; мониторинг и расследования в области прав человека; права человека в миротворческих операциях; коренные народы и меньшинства; цели ООН в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и право на развитие, включая сокращение бедности; расизм; верховенство закона и демократия, включая осуществление правосудия, эффективное государственное управление, подотчетность, инициативы против безнаказанности и коррупции; политические меры в сфере безопасности; торговля и глобализация; торговля людьми; правосудие в переходный период; права человека, женщин и гендерные вопросы и др.

Бюджет УВКПЧ на 2011–2012 гг. составил 245,6 млн американских долларов, из которого 85,6 млн долларов были обеспечены из регулярного бюджета ООН.

Важно подчеркнуть, что Верховный комиссар ООН по правам человека не занимается рассмотрением частных жалоб о нарушении

прав и свобод человека на то или иное государство — эту функцию в основном выполняют договорные органы по правам человека при условии ратификации соответствующего договора государством и его согласия предоставить такое полномочие договорному органу. При подготовке резолюции ГА 48/141 предлагалось дать Верховному комиссару ООН по правам человека возможность напрямую обращаться в Совет Безопасности. По мнению авторов, это гарантировало бы инкорпорацию правозащитных элементов в решения Совета и в операции, проводимые на основе таких решений (в том числе миротворческие операции). Повышалась бы также эффективность превентивной и последующей деятельности в области прав человека. Однако ряд государств посчитали, что эти вопросы прав человека находятся вне компетенции Совета Безопасности как она определена в Уставе ООН, и поэтому всякое упоминание Совета Безопасности было изъято из окончательного текста резолюции.

1.3.2. Совет ООН по правам человека

После окончания «холодной войны» все чаще стала звучать критика в адрес Комиссии ООН по правам человека. Претензии в отношении ее деятельности нашли свое отражение в концентрированном виде в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, подготовленном по поручению Генерального секретаря ООН. Этот доклад под названием «Более безопасный мир: наша общая ответственность» был представлен 2 декабря 2004 г.¹

В докладе отмечалось, что в последние годы способность Комиссии ООН по правам человека выполнять возложенные на нее задачи была подорвана эрозией авторитетности и профессионализма. Что нормотворчеством в целях укрепления прав человека не могут заниматься государства, не продемонстрировавшие приверженности их поощрению и защите. Говорилось также, что в последние годы государства стремились добиться членства в Комиссии ООН по правам человека не для того, чтобы укреплять права

¹ См.: Док. ООН. А/59/565. 2 декабря 2004 г.; см. также: Абашидзе А.Х. Более безопасный мир: наша общая ответственность. Предисловие // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2004. — № 2. — С. 142–143.

человека, а для того, чтобы защитить себя от критики или подвергать критике других. Утверждалось, что Комиссия не могла быть авторитетной, если в ее решениях, касающихся прав человека, усматривались двойные стандарты. Далее в докладе обращалось внимание на то, что в первой половине своей истории Комиссия состояла из глав делегаций, которые были основными игроками на арене прав человека и обладали профессиональной квалификацией и опытом, необходимым для работы в области прав человека. Затем эта практика прекратилась.

Группа высокого уровня в своем докладе предложила реформу Комиссии ООН по правам человека для обеспечения того, чтобы система прав человека ООН заработала более эффективно и лучше выполняла свой мандат и свои функции. При этом Группой высокого уровня признавалось, что самым сложным и чувствительным вопросом, касающимся Комиссии ООН по правам человека, являлся вопрос о членстве. Дело в том, что в последние годы вопрос о том, какие государства избирать в состав Комиссии, являлся источником острой международной дискуссии, что, по мнению Группы высокого уровня, не оказывало никакого позитивного воздействия на ситуацию с правами человека. Такое состояние, в свою очередь, оказывало негативное воздействие на работу Комиссии. Группа высокого уровня была убеждена, что предложения в отношении критериев членства имели мало шансов на изменение динамики и влекли за собой угрозу еще большей политизации данного вопроса. В связи с этим она рекомендовала расширить Комиссию ООН по правам человека с тем, чтобы она охватывала все страны по своему членскому составу. Этим подчеркивался бы тот факт, что все государства — члены ООН на основании Устава привержены поощрению прав человека, и, возможно, помогло бы вновь сосредоточить внимание на вопросах существа, а не на том, кто дебатрует их и кто голосует по ним.

Кроме того Группа высокого уровня предложила, чтобы Комиссии ООН по правам человека оказывал поддержку консультативный совет или группа (имелся в виду новый орган, заменивший Подкомиссию по поощрению и защите прав человека). По мнению Группы высокого уровня, такой совет или группа могли бы состо-

ять из независимых экспертов, назначаемых с учетом их опыта на период в три года. Они должны были назначаться Комиссией ООН по правам человека по совместному предложению Генерального секретаря ООН и Верховного комиссара ООН по правам человека. Помимо консультирования по конкретным вопросам, затрагивающим те или иные страны, совет или группа могли бы давать консультации по вопросам рационализации некоторых из тематических мандатов и сами выполнять некоторые из существующих мандатов, касающихся научных исследований и нормотворчества.

Группа высокого уровня призвала Верховного комиссара ООН по правам человека готовить ежегодный доклад о положении прав человека по всему миру. В дальнейшем доклад Верховного комиссара, по мнению Группы высокого уровня, мог бы служить основой для всеобъемлющих обсуждений с Комиссией. Основное внимание в нем должно быть сосредоточено на осуществлении всех прав человека во всех странах, основываясь на информации, поступающей от договорных органов по правам человека, специальных процедур Комиссии ООН по правам человека и из любых других источников, которые Верховный комиссар считает надлежащими. По мнению Группы высокого уровня, в долгосрочном плане государствам-членам следовало рассмотреть вопрос о повышении статуса Комиссии с тем, чтобы она стала «Советом по правам человека». Иными словами, уже не вспомогательным органом ЭКОСОС, а уставным органом, стоящим бок о бок с ним и Советом Безопасности и отражающим то значение, которое придается правам человека (наряду с вопросами безопасности и экономическими вопросами) в преамбуле Устава ООН.

В докладе Генерального секретаря ООН под названием «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», представленном 21 марта 2005 г.¹, отмечались положительные и отрицательные стороны деятельности Комиссии ООН по правам человека. В нем, в частности, говорилось, что Комиссия ООН по правам человека дала международному сообществу универсальную правозащитную базу, включающую Всеобщую декла-

¹ См.: Res. A/59/2005, 21 March 2005.

рацию прав человека, два международных пакта и другие основные договоры по правам человека. На своих ежегодных сессиях Комиссия ООН по правам человека привлекала общественное внимание к проблемам прав человека и их обсуждению, служила форумом для разработки политики ООН в области прав человека. Комиссия установила уникальную систему независимых специальных процедур для контроля за соблюдением прав человека и анализа положения в этой области в разбивке по темам и странам.

Однако, по мнению Генерального секретаря ООН, снижение авторитетности и профессионализма Комиссии ООН по правам человека все более подрывало ее способность выполнять эти задачи. В результате развился дефицит доверия, который бросал тень на репутацию всей системы ООН.

По убеждению Генерального секретаря, для того чтобы ООН оправдывала ожидания, занималась вопросами прав человека столь же серьезно, что и вопросами безопасности и развития, государствам-членам надлежало принять решение о замене Комиссии ООН по правам человека меньшим по составу постоянным Советом по правам человека. В этом случае государствам-членам потребовалось бы решить вопрос о том, хотели ли они сделать Совет по правам человека главным органом ООН или же вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи. Однако в любом случае, по мнению Генерального секретаря ООН, его члены должны были избираться непосредственно Генеральной Ассамблеей и большинством в две трети голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов. Создание Совета по правам человека придало бы правам человека большую значимость, соответствующую примату прав человека в Уставе ООН. Государства-члены должны были определить состав Совета и срок полномочий его членов. Те, кто избирался в состав Совета, по убеждению Генерального секретаря ООН, должны были взять на себя обязательство соблюдать наивысшие стандарты в области прав человека.

В отличие от Группы высокого уровня Генеральный секретарь ООН в своем докладе предлагал сразу создать Совет ООН по правам человека вместо Комиссии ООН по правам человека, который по составу должен быть не универсальным, как это предлагала Группа вы-

сокого уровня, а меньшим. И предлагалось Генеральным секретарем рассмотреть вопрос о создании Совета ООН по правам человека в качестве не самостоятельной части ЭКОСОС, а еще одного главного органа ООН, или же вспомогательного органа ГА ООН.

В Итоговом документе¹, принятом на сентябрьском саммите 2005 г. в ходе 60-й юбилейной сессии ГА ООН, главы государств и правительств 151 страны решили создать Совет ООН по правам человека. Согласно Итоговому документу, Совет ООН по правам человека должен нести ответственность за соблюдение всеобщего уважения и обязанность защищать все права человека и основные свободы для всех людей без какой-либо дискриминации. Совет ООН по правам человека должен рассматривать ситуации с нарушением прав человека, особенно грубые и систематические нарушения, и выносить по ним рекомендации. Он должен также способствовать эффективной координации и актуализации проблематики прав человека в рамках всей системы ООН.

В упомянутом Итоговом документе содержалась просьба, адресованная Президенту Генеральной Ассамблеи, провести переговоры, которые должны были быть завершены в ходе 60-й сессии, с целью определить мандат, принципы, функции, членство, методы работы и процедуру Совета ООН по правам человека².

Генеральная Ассамблея ООН на своем пленарном заседании 15 марта 2006 г. приняла резолюцию 60/251, озаглавленную «Совет по правам человека», которая взамен Комиссии ООН по правам человека учредила Совет ООН по правам человека (далее — СПЧ) «в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи».

В соответствии с резолюцией 60/251, Совет ООН по правам человека, состоящий из 47 государств-членов, призван отвечать за

¹ Док. ООН. А/60/L.1.

² Более подробно см: *Абашидзе А.Х.* Реформа правозащитных механизмов ООН // ООН: история и вызовы современности. К 60-летию Организации Объединенных Наций: Доклады и выступления: Материалы международной научной конференции. Москва, 5–6 октября 2005 г. / Отв. ред. Ан.А. Громько, В.Г. Джангириян. — М.: РУДН, 2005. — С. 16–29.

содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека; рассматривать ситуации, связанные с их грубыми и систематическими нарушениями; содействовать «эффективной координации и интеграции деятельности, касающейся прав человека, в рамках системы ООН».

В качестве одного из важных новшеств резолюции 60/251 являлось поручение Совету «на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам».

Генеральная Ассамблея ООН поручила Совету по правам человека в течение года рационализировать все методы, процедуры, функции и обязанности Комиссии ООН по правам человека для сохранения специальных процедур, экспертных консультаций и процедуры подачи жалоб. В резолюции 60/251 ГА ООН постановила, что Совет по правам человека должен провести обзор своей работы и функционирования через пять лет после его создания и представить доклад с целью уточнения статуса Совета по правам человека.

Члены Совета избираются большинством голосов членов ГА в ходе прямого тайного голосования отдельно по каждой кандидатуре. При избрании государств в члены Совета принимаются во внимание данные о соблюдении прав человека, а также добровольные обещания и обязательства государств-кандидатов в области прав человека.

Члены Совета должны исполнять свои полномочия в течение трех лет и не имеют права на немедленное переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий.

Состав Совета по правам человека отражает принцип справедливого географического распределения. Африка представлена 13 государствами; Азия — 13; Восточноевропейские государства — 6; Латинская Америка и Карибский бассейн — 8; Западноевропейские и другие страны — 7 государствами.

Первые выборы Совета по правам человека прошли в 2006 г. Следует отметить, что Россия была избрана сразу, набрав внушительные голоса на Генеральной Ассамблее.

18 июня 2007 г., спустя год после своего первого заседания, Совет по правам человека принял пакет решений, которыми были установлены процедуры, механизмы и структуры, направленные на формирование основ его работы. Этот пакет, принятый в виде резолюции 5/1, включал в себя повестку дня заседаний Совета, план его работы и правила процедуры, а также вносил изменения в систему экспертного консультирования и процедуры подачи и рассмотрения жалоб, включая «Процедуру 1503». Резолюция определила порядок функционирования нового механизма Совета — универсального периодического обзора — и установила процедуру оценки, рационализации и совершенствования всех мандатов специальных процедур.

Совет по правам человека принял правила процедуры на основе правил процедур, установленных для главных комитетов ГА ООН¹, с учетом их приемлемости.

Согласно правилу 2 Совет по правам человека регулярно проводит не менее трех очередных сессий в год, включая основную сессию, причем общая продолжительность этих сессий составляет не менее 10 недель. Основная сессия Совета с продолжительностью четыре недели обычно созывается в марте. Сессия Совета проходит во Дворце Наций в Женеве.

Вновь избранные государства — члены Совета по правам человека принимают на себя членство в первый день года работы Совета, заменяя государства-члены, завершившие сроки своего членства.

Совет по правам человека базируется в Европейском отделении ООН в г. Женеве.

Правила процедуры специальных сессий Совета по правам человека идентичны правилам процедуры, применимым к очередным сессиям Совета по правам человека. Совет по правам человека проводит, при необходимости, специальную сессию по требованию одного из членов Совета при поддержке одной трети членов Совета. (С июня 2006 по январь 2008 г. были проведены три специальные сессии по оккупированным Палестинским территориям.)

¹ См.: Док. ООН. A/520/Rev.16.

Участие наблюдателей и консультации с ними, включая государства, не являющиеся членами Совета, специализированные учреждения системы ООН, другие межправительственные организации и национальные правозащитные учреждения, а также неправительственные организации, основываются на процедурах, включая резолюцию 1996/31 ЭКОСОС от 25 июля 1996 г., и практике Комиссии ООН по правам человека.

В начале каждого года работы Совет по правам человека проводит организационные заседания для выборов Бюро и утверждения повестки дня, программы работы и рассмотрения очередных сессий на год работы Совета с указанием по возможности запланированной даты завершения своей работы, примерных дат рассмотрения пунктов и количества заседаний, отводимых для каждого пункта.

Председатель Совета также проводит организационное заседание за две сессии до начала каждой сессии и, при необходимости, в ходе сессии Совета для обсуждения организационных и процедурных вопросов, имеющих отношение к работе данной сессии.

В начале каждого года работы на своем организационном заседании Совет избирает из числа членов Председателя и четырех заместителей Председателя. Председатель и заместители Председателя составляют Бюро. Один из заместителей Председателя выполняет функции докладчика. При выборе Председателя Совета внимание уделяется справедливой географической ротации этой должности среди следующих региональных групп: африканских государств, азиатских государств, восточноевропейских государств, государств Латинской Америки и Карибского региона и западноевропейских и других государств. Четыре заместителя Председателя Совета избираются на основе справедливого географического распределения из региональных групп, помимо той, к которой принадлежит Председатель. Докладчик Совета отбирается на основе географической ротации.

Бюро Совета занимается процедурными и организационными вопросами.

Срок полномочий Председателя и заместителей Председателя составляет один год. Они не могут быть сразу же переизбраны на тот же пост.

Если Председатель считает необходимым не присутствовать на заседании или на части заседания, он назначает на свое место одного из своих заместителей. Заместитель Председателя, исполняющий обязанности Председателя, имеет те же права и обязанности, что и Председатель. Если Председатель перестает выполнять свои функции, остальные члены Бюро назначают одного из заместителей Председателя на его место до избрания нового Председателя.

Если Председатель или любой из его заместителей оказывается не в состоянии выполнять свои функции или перестает быть представителем члена Совета, или если член ООН, представителем которого он является, выбывает из состава Совета, он перестает занимать свою должность, и на оставшийся срок избирается новый Председатель или заместитель Председателя.

Функции секретариата Совета выполняет УВКПЧ. В этом качестве оно принимает, переводит, печатает и распространяет на всех официальных языках ООН (английском, испанском, русском, китайском, французском и арабском) документы, доклады и резолюции Совета, его комитетов и органов; обеспечивает устный перевод произносимых на заседаниях речей; готовит, печатает и рассылает отчеты о заседаниях сессии; надлежащим образом хранит документы в архивах Совета и отвечает за их сохранность; распространяет все документы Совета среди членов и наблюдателей и, в целом, выполняет все другие вспомогательные функции, которые могут потребоваться Совету.

Совет по правам человека представляет Генеральной Ассамблее ежегодный доклад.

Заседания Совета являются открытыми, за исключением тех случаев, когда Совет решает, что ввиду исключительных обстоятельств его заседание должно быть закрытым. Все решения Совета, принятые на закрытом заседании, оглашаются на одном из ближайших открытых заседаний Совета.

Совет по правам человека может создавать рабочие группы и другие органы. Вопрос об участии в работе этих органов решается членами Совета. Правила процедуры этих органов соответствуют правилам процедуры Совета, насколько это применимо.

Председатель Совета по правам человека может объявить заседание открытым и разрешить проведение прений, если присутствует по крайней мере одна треть членов Совета. Для принятия любого решения требуется присутствие большинства членов Совета. Решения Совета принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов Совета.

Методы работы Совета по правам человека обеспечивают подлинный диалог, ориентацию на достижение результатов, а также предметное взаимодействие со специальными процедурами и механизмами.

В соответствии с резолюцией 60/251 ГА ООН методы работы Совета по правам человека должны быть транспарентными, беспристрастными, равноправными, справедливыми, прагматическими; обеспечивать ясность, предсказуемость и всеохватность. Эти методы могут со временем обновляться.

Брифинги по возможным резолюциям или решениям должны носить сугубо информационный характер, для того чтобы поставить делегации в известность о резолюциях/решениях, которые уже представлены или которые планируется представить. Эти брифинги организовываются заинтересованными делегациями.

Проводимые Председателем Совета по правам человека информационные совещания открытого состава по резолюциям или решениям предназначены для представления информации о ходе переговоров по проектам резолюций и решений, с тем чтобы делегации могли получить общее представление о состоянии таких проектов. Эти совещания выполняют сугубо информационную функцию в сочетании с информацией, доступной на экстернете, и проводятся на транспарентной и всеобщей основе. Подобные совещания не могут служить форумом для переговоров.

Неофициальные консультации служат главным средством ведения переговоров по проектам резолюций и/или решений, и обязанности по их организации лежат на самом авторе. По каждому проекту резолюции и/или решения, прежде чем он будет рассматриваться Советом по правам человека на предмет принятия, проводится по крайней мере одна неофициальная консультация открытого состава. Консультации, насколько это возможно, плани-

руются своевременно, на транспарентной и всеобщей основе с учетом тех ограничений, с которыми сталкиваются делегации, особенно малочисленные.

Бюро Совета по правам человека занимается процедурными и организационными вопросами. Оно регулярно сообщает о содержании своих заседаний с помощью своевременно подготавливаемого краткого доклада.

Другие формы работы могут включать обсуждения в группах, семинары, совещания за круглым столом. Вопрос об использовании этих форм работы, включая определение тем и условий, должен решаться Советом с учетом каждого конкретного случая. Они могут служить инструментарием Совета для улучшения диалога и взаимопонимания по конкретным вопросам и используются в контексте повестки дня и годовой программы работы Совета и дополняют его межправительственный характер. Однако они не используются для подмены или замены существующих механизмов в области прав человека и принятых методов работы.

Сегмент высокого уровня проводится один раз в год в ходе основной сессии Совета по правам человека. За ним проводится общий сегмент, в рамках которого делегации, которые не участвовали в сегменте высокого уровня, могут делать общие заявления.

Рабочая культура включает в себя следующие требования: заблаговременное уведомление о предложениях; заблаговременное представление проектов резолюций и решений, предпочтительно к концу предпоследней недели сессии; заблаговременное распространение всех докладов, особенно докладов специальных процедур, которые должны препровождаться делегациям своевременно, по крайней мере за 15 дней до их рассмотрения Советом, и на всех официальных языках ООН; авторы резолюции по какой-либо стране обязаны обеспечить максимально широкую поддержку своих инициатив (предпочтительно 15 членов) до принятия по ней решений; проявление сдержанности в вопросе о принятии резолюций, с тем чтобы избежать накопления множества резолюций без ущерба для права государств решать вопрос о периодичности представления своих проектов предложений за счет: сведения к минимуму излишнего дублирования инициатив с Третьим комите-

том Генеральной Ассамблеи; группирования пунктов повестки дня; постепенного внесения решений и/или резолюций и рассмотрения мер по вопросам повестки дня.

К результатам, помимо резолюций и решений, могут относиться рекомендации, выводы, резюме обсуждений и заявления Председателя. Поскольку такие результаты будут иметь другие правовые последствия, они должны дополнять, а не заменять собой резолюции и решения.

Правила процедуры специальных сессий соответствуют правилам процедуры, действующим в отношении очередных сессий Совета по правам человека.

Просьба о проведении специальной сессии направляется Председателю и секретариату Совета. В такой просьбе указывается пункт, который предлагается рассмотреть, и приводится любая другая соответствующая информация, которую могут пожелать представить инициаторы данной просьбы. Специальная сессия созывается как можно скорее после получения официальной просьбы, но, как правило, не раньше чем через два рабочих дня и не позднее чем через пять рабочих дней после официального получения просьбы. Продолжительность специальной сессии не превышает трех дней (шести рабочих заседаний), если только Совет не примет иного решения.

Секретариат Совета по правам человека незамедлительно препровождает просьбу о проведении специальной сессии и любую дополнительную информацию, представленную инициаторами просьбы, а также сообщает даты специальной сессии всем государствам — членам ООН и предоставляет такую информацию специализированным учреждениям, другим межправительственным организациям и национальным правозащитным учреждениям, а также неправительственным организациям, имеющим консультативный статус, пользуясь для этого самыми быстрыми и оперативными средствами связи. Документация специальной сессии, в частности проекты резолюций и решений, предоставляются на всех официальных языках ООН всем государствам на равноправной, своевременной и транспарентной основе.

Председатель Совета по правам человека до начала специальной сессии проводит информационные консультативные совеща-

ния открытого состава о порядке работы и организации сессии. В этом отношении секретариату может быть также предложено представить дополнительную информацию, включая информацию о методах работы предыдущих специальных сессий.

Члены Совета, заинтересованные государства, государства-наблюдатели, специализированные учреждения, другие межправительственные организации и национальные правозащитные учреждения, а также неправительственные организации, имеющие консультативный статус, могут вносить свой вклад в работу специальной сессии в соответствии с правилами процедуры Совета.

Если потребовавшие проведения специальной сессии государства или другие государства намерены представить на специальной сессии проекты резолюций или решений, их тексты должны быть представлены согласно соответствующим правилам процедуры Совета. Тем не менее авторам настоятельно предлагается представлять такие тексты как можно раньше. Авторам проекта резолюции или решения следует проводить консультации открытого состава по тексту их проекта резолюции или решения с целью достижения максимально широкого участия в их рассмотрении и, по возможности, достижения по ним консенсуса.

Специальная сессия Совета по правам человека должна предусматривать проведение широких прений, быть ориентирована на получение конкретных результатов и направлена на достижение практических решений, выполнение которых может контролироваться и служить предметом отчетности на следующей очередной сессии Совета для принятия возможного решения о последующих мерах.

1.3.3. Универсальный периодический обзор

Универсальный периодический обзор (УПО) — это новый механизм ООН в области прав человека¹. С его помощью Совет по правам человека периодически проводит оценку выполнения обя-

¹ См.: Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О. Универсальный периодический обзор // Российский ежегодник международного права, 2010. — СПб., 2011. — С. 295–305.

зательств по соблюдению прав человека в каждом из 193 государств — членов ООН.

Основой УПО являются: Устав ООН; Всеобщая декларация прав человека; международные договоры по правам человека, участником которых является государство; заявления и обязательства государств, в том числе взятые при представлении их кандидатур для избрания в Совет по правам человека. При УПО учитываются также применимые нормы международного гуманитарного права.

Универсальный периодический обзор призван:

- поощрять универсальность, взаимозависимость, неделимость и взаимосвязанность всех прав человека;
- служить механизмом сотрудничества, основанным на объективной и надежной информации и на интерактивном диалоге;
- обеспечивать универсальный охват всех государств и равное отношение к ним;
- быть межправительственным процессом, направляемым государствами — членами ООН и ориентированным на принятие конкретных мер;
- обеспечивать полное участие рассматриваемой страны;
- дополнять (а не дублировать) другие механизмы по правам человека;
- проводиться на объективной, транспарентной, неизбирательной, конструктивной, неконфронтационной и неполитизированной основе;
- не быть слишком обременительным для соответствующего государства и для повестки дня Совета по правам человека;
- не быть слишком долгим; он должен быть реалистичным и не должен отвлекать непропорционально много времени, людских и финансовых ресурсов;
- не ослаблять потенциал Совета по правам человека реагировать на неотложные ситуации в области прав человека;
- полностью интегрировать гендерную перспективу;
- без ущерба для обязательств, вытекающих из элементов, составляющих основу УПО, учитывать уровень развития и специфику стран;
- обеспечивать участие всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и национальные правозащитные учреждения в соответствии с резолюцией 60/251 Гене-

ральной Ассамблеи от 15 марта 2006 г. и резолюцией 1996/31 ЭКОСОС от 25 июля 2006 г., а также любыми решениями, которые могут быть приняты Советом по правам человека в этой связи.

Целями УПО являются:

- улучшение положения в области прав человека на местах;
- выполнение обязательств государства в области прав человека и оценка позитивных изменений и проблем, стоящих перед государством;
- укрепление потенциала государства и технической помощи в консультации с соответствующим государством и с его согласия;
- обмен примерами наилучшей практики между государствами и другими заинтересованными сторонами;
- поддержка сотрудничества в области поощрения и защиты прав человека;
- поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с Советом по правам человека, другими правозащитными органами и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека.

Проведение УПО началось после утверждения Советом по правам человека соответствующего механизма. Очередность проведения УПО основывается на принципах универсальности и равного отношения. Все государства — члены Совета проходят УПО в течение срока их членства. При этом первоначальные члены Совета по правам человека, особенно избранные на один или два года, прошли обзор в первую очередь.

Обзор должны проходить как государства — члены Совета по правам человека, так и государства-наблюдатели. При отборе стран для УПО должен соблюдаться принцип справедливого географического распределения. Первые государства-члены и государства-наблюдатели для обзора были отобраны от каждой региональной группы по жребию таким образом, чтобы обеспечить полное соблюдение принципа справедливого географического распределения. Затем страны были отобраны в алфавитном порядке из государств — членов Совета по правам человека, а затем из оставшихся государств — членов ООН.

Промежуток между циклами проведения УПО должен быть разумным, с тем чтобы учесть возможность государств подготовиться к следующему циклу и возможность других заинтересо-

ванных сторон отреагировать на просьбы, высказанные в ходе обзора.

Периодичность обзора для первого цикла составила четыре года. Она предусматривала проведение обзоров по 48 государствам в год на трех сессиях рабочей группы двухнедельной продолжительностью каждая. Было решено, что после завершения первого обзорного цикла Совет по правам человека может пересмотреть его формы и периодичность на основе примеров наилучшей практики и извлеченных уроков. Действительно, впоследствии было решено второй цикл УПО проводить в течение 4,5 года.

Универсальный периодический обзор проводится на основе следующих документов:

- информации от соответствующего государства, которая может иметь форму национального доклада, подготовленного на основе общих руководящих принципов, утвержденных Советом по правам человека и любой другой информации, которая будет сочтена уместной соответствующим государством и которая может представляться либо устно, либо письменно при том условии, что письменный материал с кратким изложением такой информации не должен превышать по объему 20 страниц, чтобы гарантировать равное отношение ко всем государствам и не перегружать механизм УПО. Государствам предлагается готовить такие материалы в рамках процесса широких консультаций на национальном уровне со всеми заинтересованными сторонами;

- подготовленной Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека дополнительной подборки информации, содержащейся в докладах договорных органов по правам человека, специальных процедур СПЧ, включая замечания и комментарии соответствующего государства, и других соответствующих официальных документах ООН, объем которой не должен превышать 10 страниц;

- дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения УПО, которую Совет по правам человека, также должен принимать во внимание. Управление Верховного комиссара по правам человека готовит резюме такой информации объемом не более 10 страниц.

Документы, подготавливаемые Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, должны следовать структуре общих руководящих принципов, принятых Советом по правам человека в отношении информации, подготавливаемой соответствующим государством.

Как письменный материал государства, так и резюме, подготавливаемые Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, должны быть готовы за шесть недель до проведения обзора рабочей группой, чтобы обеспечить одновременное распространение документов на шести официальных языках ООН в соответствии с резолюцией 53/208 Генеральной Ассамблеи от 14 января 1999 г.

Порядок проведения УПО является следующим:

- обзор проводится в одной рабочей группе, возглавляемой Председателем Совета по правам человека и состоящей из государств — членов Совета по правам человека. Состав делегации определяется каждым государством-членом. При этом был учрежден Целевой фонд добровольных взносов для УПО, с тем чтобы содействовать участию развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в механизме УПО;

- в обзоре, в том числе в интерактивном диалоге, могут участвовать государства-наблюдатели;

- другие соответствующие заинтересованные стороны могут присутствовать при проведении УПО в рабочей группе;

- для упрощения каждого обзора, в том числе для подготовки доклада рабочей группы, создается группа из трех докладчиков, отобранных по жребию из числа членов Совета по правам человека и от различных региональных групп. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека оказывает докладчикам необходимое содействие и экспертную помощь.

Соответствующая страна может просить о том, чтобы один из трех докладчиков представлял ее собственную региональную группу, а также может просить о замене кого-либо из докладчиков, но только единожды.

Докладчик может просить освободить его от участия в конкретном обзоре.

Интерактивный диалог между страной, проходящей УПО, и Советом по правам человека происходит в рабочей группе. Докладчики могут готовить подборки тем или вопросов для их препровождения государству, проходящему обзор, чтобы помочь ему подготовиться и активизировать интерактивный диалог, гарантируя при этом справедливость и транспарентность.

Специалисты отмечают, что система предварительной записи для участия в диалоге сводит на нет интерактивный характер УПО.

Продолжительность УПО в рабочей группе составляет три часа для каждой страны. Дополнительное время продолжительностью до одного часа выделяется для рассмотрения итогового документа Советом по правам человека в пленарном заседании.

По полчаса выделяется для принятия доклада каждой проходящей УПО страны в рабочей группе.

Разумное время должно быть выделено между проведением УПО и принятием доклада каждого государства в рабочей группе.

Итоговый документ принимается Советом по правам человека в пленарном заседании в виде доклада с кратким изложением хода обзора, заключений и/или рекомендаций, а также добровольных обязательств соответствующего государства.

Универсальный периодический обзор представляет собой механизм сотрудничества. Его итоговый документ может включать в себя, в частности:

- объективную и транспарентную оценку положения в области прав человека в рассматриваемой стране, включая позитивные сдвиги и вызовы, стоящие перед страной;

- примеры наилучшей практики;

- упор на укрепление сотрудничества в целях поощрения и защиты прав человека;

- рекомендации по поводу оказания технической помощи и укрепления потенциала в консультации с соответствующей страной и с ее согласия Совету по правам человека предстоит принять решение о том, будет ли он прибегать к существующим финансовым механизмам или создаст новый механизм;

- добровольные обещания и обязательства, принятые на себя проходящей УПО страной.

Проходящая обзор страна должна в полной мере участвовать в выработке итогового документа. До принятия итогового документа пленарным заседанием Совета по правам человека соответствующему государству предоставляется возможность представить ответы на вопросы или темы, которые не были должным образом затронуты в ходе интерактивного диалога.

Соответствующему государству и государствам — членам Совета по правам человека, а также государствам-наблюдателям предоставляется возможность выразить свои мнения по поводу итогового документа обзора до принятия по нему решения пленарным заседанием.

Другим заинтересованным сторонам предоставляется возможность высказать общие замечания до принятия итогового документа пленарным заседанием.

Рекомендации, которые пользуются поддержкой со стороны соответствующего государства, будут обозначены в качестве таковых. Должны быть отмечены другие рекомендации вместе с замечаниями по ним соответствующего государства. И те, и другие включаются в итоговый доклад, который затем принимается Советом по правам человека.

Итоговый документ УПО как механизм сотрудничества должен осуществляться в первую очередь соответствующим государством, а также, в случае необходимости, другими заинтересованными сторонами.

Последующий УПО, в частности, должен быть сосредоточен на осуществлении предыдущего итогового документа.

В повестку дня Совета по правам человека на постоянной основе должен входить пункт, посвященный УПО.

Международное сообщество призвано оказывать помощь в осуществлении рекомендаций и выводов, касающихся наращивания потенциала и технической помощи, в консультации с соответствующей страной и с ее согласия.

При рассмотрении итогового документа УПО Совет по правам человека будет решать, требуются ли какие-либо конкретные последующие меры, и если да, то когда они должны быть приняты.

После исчерпания всех мер, направленных на поощрение государства к сотрудничеству с механизмом УПО, Совет по правам

человека в надлежащем порядке будет рассматривать случаи упорного отказа от сотрудничества с механизмом.

18 июня 2007 г. в соответствии с резолюцией 5/1 Совета по правам человека была учреждена Рабочая группа по универсальному периодическому обзору.

Данная Рабочая группа провела обзор, в том числе по Российской Федерации, на пятом заседании 4 февраля 2009 г. Для облегчения обзора по Российской Федерации Совет по правам человека отобрал группу докладчиков в составе представителей Бахрейна, Ганы и Чили. Через «тройку» Российской Федерации был препровожден перечень вопросов, заблаговременно подготовленный девятью государствами. На заседании Рабочей группы от 4 февраля 2009 г. министр юстиции России представил национальный доклад. В состав российской делегации кроме министра юстиции входили 38 сотрудников, представляющих различные государственные органы и организации Российской Федерации.

В ходе интерактивного диалога с заявлениями выступили представители 55 государств. Еще 23 представителя государств, выразивших желание выступить с заявлениями, не смогли сделать этого из-за ограниченности времени.

В этих заявлениях содержалась благодарность в адрес России за всеобъемлющий национальный доклад и его открытую, самокритичную и искреннюю презентацию, а также за ответы, данные на заблаговременно подготовленные вопросы. В других заявлениях содержались вопросы, рекомендации и критика.

В результате были сформулированы 57 выводов и рекомендаций, которые отражали позиции выступающих государств¹.

Следует подчеркнуть, что эти выводы и рекомендации не рассматриваются как одобренные Рабочей группой в целом. Более того, они подлежали рассмотрению со стороны России для ответа на них.

Власти Российской Федерации рассмотрели рекомендации, предложенные делегациями-участниками в ходе универсального периодического обзора Российской Федерации, и со многими из

¹ Подробнее см.: Организация Объединенных Наций и защита прав человека: Монография / Под ред. А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2009. — С. 150–181.

них согласились и взяли добровольные обязательства, а по некоторым выразили несогласие, тем более что часть из них не имела никакого отношения к России.

В ходе своей 9-й сессии в ноябре 2010 г. Рабочая группа СПЧ рассмотрела национальный доклад, представленный США.

Национальный доклад США¹ был официально направлен в УВКПЧ 20 августа 2010 г. При его подготовке были проведены 11 раундов консультаций с институтами гражданского общества и неправительственными организациями².

Анализ национального доклада США показывает³, что его авторы умолчали о ряде серьезных институциональных и практических трудностей, существующих в сфере обеспечения прав человека в стране, не говоря уже о нарушениях, совершаемых за рубежом. Большинство этих проблем получило отражение в докладах, представленных неправительственными организациями и институтами гражданского общества. Полные тексты представленных ими материалов опубликованы на сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в разделе «Универсальный периодический обзор»⁴. Анализ информации из неправительственных источников вполне позволяет сделать вывод о том, что в США существуют серьезные проблемы в области обеспечения прав человека, решение которых требует законодательных и административных мер, в первую очередь, приведения законов и правоприменительной практики в соответствии с международными нормами и стандартами. Обсуждение национального доклада и составленных УВКПЧ подборок на межправительственном уровне в ходе заседания Рабочей группы 5 ноября 2010 г. ярко продемонстрировало, что большинство государств — членов ООН придерживается сходного мнения.

¹ См.: Док. ООН. A/HRC/AVG.6/9/USA/1.

² Резюме консультаций опубликовано на сайте Госдепартамента США. URL: <http://www.slate.gov/g/drl/upr/summarics/index.htm>.

³ Подробнее см.: *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальный периодический обзор ситуации с правами человека в США: Воспримет ли Вашингтон справедливую критику мирового сообщества? — М.: РУДН, 2011.

⁴ URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRUSStakeholdersInfoS9.aspx>.

Так, было указано на низкий уровень участия США в ключевых универсальных международных конвенциях в области прав человека¹, а также на значительное количество оговорок и заявлений, препятствующих их соблюдению или подрывающих их цель². Действительно, из девяти действовавших на тот момент основных универсальных договоров в правозащитной сфере³ США ратифицировали только три⁴ и с большим количеством оговорок. С правозащитными обязательствами на региональном уровне дело обстоит еще хуже: США не участвует ни в одном договоре по обеспечению прав человека в рамках Организации американских государств (ОАГ)⁵.

В ходе обзора выступили 56 государств, которые вынесли рекордное число рекомендаций — 228.

Наибольшее количество рекомендаций (43) касалось ратификации международных⁶ и региональных инструментов в сфере прав человека и смежных областях. Среди последних — Дополнительные протоколы I и II 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., Статут Международного уголовного суда, Дополнительные протоколы I и II к Гагской конвенции 1954 г., Конвенции Международной организации труда № 87, № 98, № 100 и № 111⁷.

¹ Joint Submission No. 17 — US Human Rights Network, USA (23 annexes). См.: A/HRC/WG.6/9/USA/3.

² Submission of the Amnesty International. — P. 8.

³ Конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений вступила в силу уже после прохождения США процедуры УПО.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

⁵ Submission of the Inter-American Commission on Human Rights, USA. Annex 13.

⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Конвенция о правах ребенка; Конвенция о ликвидации дискриминации в отношении женщин; Конвенция о правах инвалидов; Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений, а также дополнительные протоколы к базовым универсальным договорам в правозащитной сфере.

⁷ См.: A/HRC/WG.6/9/L.9. § 92.1–92.50.

Многие страны¹ рекомендовали США отозвать оговорки, декларации и толковательные заявления к международным договорам в области прав человека.

Отмена смертной казни или объявление моратория на приведение в исполнение смертных приговоров стало одним из главных требований международного сообщества. К этому призывали, в основном, страны Европы, а также Россия, Новая Зеландия, Австралия, Уругвай, Турция, Алжир².

Рефреном звучала тема искоренения дискриминации по расовому, национальному и религиозному признаку. Спектр рекомендаций был чрезвычайно широк: приведение национального законодательства в соответствие с требованиями КЛРД³; запрет расового и религиозного профилирования⁴, в том числе в ходе противодействия терроризму и обеспечения безопасности⁵, а также дискриминации лиц африканского происхождения⁶; искоренение дискриминации в жилищном секторе, образовании, здравоохранении, труде и занятости, социальной сфере и охране правопорядка⁷, принятие мер против насилия на расовой и религиозной почве, нетерпимости и ксенофобии⁸, разработка и принятие национального плана по противодействию расовой дискриминации⁹ и т.д. Не был обойден и вопрос сексуальной ориентации¹⁰. Широкой межрегиональной поддержкой пользовались рекомендации по учреждению национального правозащитного учреждения в соответствии с Парижскими принципами¹¹.

Немало внимания государства уделили и взаимодействию США с международными контрольными механизмами и институ-

¹ Бразилия, Россия, Индонезия, Испания и др.

² См.: A/HRC/WG.6/9/L.9. § 92.48, 92.49, 92.118–92.135.

³ Ibid. § 92.63 (КНР).

⁴ Ibid. § 92.64 (Египет), § 92.101 (Боливия, Мексика).

⁵ Ibid. § 92.64.

⁶ Ibid. § 92.219 (Катар), § 92.64 (Алжир).

⁷ Ibid. § 92.67, 92.68 (КНДР), § 92.100 (Ливия), § 92.96 (Австрия).

⁸ Ibid. § 92.106 (Бангладеш), § 92.98 (Египет).

⁹ Ibid. § 92.111 (Катар).

¹⁰ Ibid. § 92.86 (Уругвай).

¹¹ Ibid. § 92.75–92.77.

тами. Это, в первую очередь, касалось активизации сотрудничества со специальными процедурами СПЧ, включая направление так называемого постоянно действующего приглашения с визитом¹.

Несколько рекомендаций касались вопросов экстерриториального применения законодательства США и односторонних принудительных мер. Так, Куба, Венесуэла, Судан, Никарагуа и Боливия потребовали снятия блокады с Кубы², КНДР и Иран помимо этого — отмены всех законов, действующих вне территории США³.

Критике подверглась практика США по выпуску национальных докладов с оценкой правозащитной ситуации в мире. Делегация Эквадора потребовала прекратить ее⁴, а Алжир порекомендовал включать в доклады объективную оценку ситуации в США⁵.

Негативную оценку мирового сообщества получила чрезмерная жесткость американского законодательства и правоприменительной практики, в том числе в отношении несовершеннолетних⁶. Особое внимание было уделено вынесению смертных приговоров, жестокому обращению с заключенными⁷ и чрезмерному применению силы правоохранительными органами⁸. Поставлены на вид американцам были и плохие условия в тюрьмах и центрах содержания мигрантов⁹.

Критике были подвергнуты нарушения прав мигрантов и их дискриминация: нарушения прав в центрах временного содержания¹⁰, практика помещения в карцер¹¹, насилие, дискриминация,

¹ См.: A/HRC/WG.6/9/L.9. § 92.92 (Коста-Рика, Австрия, Испания, Нидерланды, Кипр, Дания, Республика Корея).

² Ibid. § 92.72, 92.73.

³ Ibid. § 92.57, 92.61.

⁴ Ibid. § 92.224.

⁵ Ibid. § 92.84.

⁶ Ibid. § 92.179–92.181, 92.186 (Алжир, Бельгия, Австрия, Швейцария, Словакия).

⁷ Ibid. § 92.179 (Алжир), § 92.152 (Бельгия), § 92.162 (Таиланд).

⁸ Ibid. § 92.145 (Иран), § 92.144 (Кипр).

⁹ Ibid. § 92.163 (Бельгия), § 92.164 (Гватемала), § 92.177 (Швеция), § 92.70 (Австрия).

¹⁰ Ibid. § 92.183 (Швейцария), § 92.184 (Гватемала).

¹¹ Ibid. § 92.182, 92.183 (Швейцария)

чрезмерное применение силы полицией и прочие нарушения и поражения в правах¹.

Ряд рекомендаций призывал к исправлению ситуации с нарушениями прав коренных народов и признанию Декларации ООН о правах коренных народов², а также улучшению социально-экономического положения населения и его уязвимых групп. Были отмечены и более широкие темы — соблюдение права на питание и даже необходимость уменьшения эмиссии парниковых газов.

Осуждение получила укоренившаяся в США практика вторжения в частную жизнь. Вашингтону было рекомендовано, в частности, обеспечить право на частную жизнь и прекратить использование современных технологий для вторжения в нее³.

Первая официальная реакция на итоги УПО была озвучена делегацией США в ходе их окончательного принятия Рабочей группой. Ни одной рекомендации американцы сразу не приняли, пообещав обсудить их в Вашингтоне с заинтересованными органами государственной власти и дать окончательный ответ в ходе принятия итогов УПО.

Впоследствии США согласились реализовать — полностью или частично — значительную часть полученных рекомендаций. В частности, американская сторона выразила готовность предпринять дополнительные шаги по поощрению и защите прав коренных народов, религиозных и этнических меньшинств, развитию толерантности в обществе, улучшению обращения с заключенными, нелегальными мигрантами, инвалидами и женщинами. Причем по двум последним категориям уязвимых лиц США заявили о готовности присоединиться к профильным международным договорам.

В то же время вызывает сожаление, что Соединенные Штаты Америки отвергли более 50 рекомендаций, сделанных различными странами, включая Россию, в том числе о ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных пра-

¹ См.: A/HRC/WG.6/9/L.9. § 92.207–92.214, 92.79–92.82, 92.104–92.108.

² Ibid. § 92.199–92.206, 92.83, 92.85. В декабре 2010 г. США отозвали свою подпись «против» Декларации о правах коренных народов и поддержали ее.

³ Ibid. § 92.187 (Венесуэла), § 92.188 (Россия), § 92.59 (Иран).

вах, введении моратория на применение смертной казни и создании в стране независимого национального правозащитного учреждения в соответствии с Парижскими принципами.

Вызывает озабоченность также факт снятия в США моратория на деятельность специальных трибуналов, рассматривающих дела лиц, подозреваемых в терроризме и содержащихся в спецтюрьме в Гуантанамо.

1.3.4. Консультативный комитет Совета ООН по правам человека

Консультативный комитет является вспомогательным органом Совета ООН по правам человека. Он заменил Подкомиссию по поощрению и защите прав человека.

Консультативный комитет в составе независимых экспертов действует как «мозговой центр» при Совете, фокусируя свою деятельность, главным образом, на исследованиях и научно обоснованных консультациях. Консультативный комитет функционирует в качестве аналитического центра Совета по правам человека и работает под его руководством.

Все государства — члены ООН могут предлагать или одобрять кандидатов от своих регионов для избрания в качестве эксперта Консультативного комитета. При отборе своих кандидатов государства должны консультироваться со своими национальными правозащитными организациями.

Совет по правам человека выработал и утвердил объективные требования к выдвигаемым кандидатурам. К их числу относятся: признанная компетентность и опыт в области прав человека; высокий нравственный авторитет; независимость и беспристрастность.

Лица, занимающие руководящие должности в государственных органах или в любых других организациях, в связи с которыми может возникнуть конфликт интересов с выполнением функций, предусмотренных мандатом, отводятся. Соблюдается принцип невозможности одновременного исполнения нескольких правозащитных функций. Избранные члены Консультативного комитета действуют в своем личном качестве.

Совет по правам человека избирает членов Консультативного комитета тайным голосованием из числа кандидатов, фамилии которых были представлены в соответствии с вышеуказанными требованиями. Список кандидатов закрывается за два месяца до даты выборов. Секретариат Совета по правам человека представляет список кандидатов и соответствующую информацию государствам-членам и общественности по крайней мере за месяц до выборов.

Должное внимание уделяется гендерному балансу и соответствующей представленности различных цивилизаций и правовых систем при выборе экспертов в Консультативный комитет.

В Консультативный комитет избираются 18 экспертов. Географическое распределение экспертов в Консультативном комитете следующее: африканские государства — 5 экспертов; азиатские государства — 5; восточноевропейские государства — 2; латиноамериканские и карибские государства — 3; западноевропейские и другие государства — 3 эксперта.

Члены Консультативного комитета выполняют свои функции в течение трех лет и могут быть переизбраны один раз. В ходе первого срока треть экспертов выполняли функции в течение одного года и еще треть — в течение трех лет. Распределение сроков было определено по жребию.

В 2008 г. профессор В.А. Карташкин был избран членом Консультативного комитета на два года. В 2010 г. он был переизбран на три года.

Функции Консультативного комитета заключаются в предоставлении экспертных знаний Совету по правам человека таким образом и в такой форме, в которой они будут востребованы Советом при уделении основного внимания исследованиям и основанным на исследованиях консультациям. Экспертные знания предоставляются только по просьбе Совета по правам человека в соответствии с его резолюциями и под его руководством.

Консультативный комитет ориентирован на практическое осуществление, а объем его рекомендаций ограничен тематическими вопросами из области поощрения и защиты прав человека.

Консультативный комитет не принимает каких-либо резолюций или решений. В рамках работы, намеченной Советом по пра-

вам человека, Консультативный комитет может представить на его рассмотрение и утверждение свои соображения по поводу дальнейшего повышения его процедурной эффективности, а также предложения по поводу дальнейших исследований в рамках работы, намеченной Советом.

Совет по правам человека дает указания Консультативному комитету, когда он запрашивает конкретный вклад от последнего, и пересматривает все эти указания или любую их часть, если он сочтет это целесообразным в будущем.

Консультативный комитет проводит две сессии максимальной продолжительностью 10 рабочих дней в год. Дополнительные сессии могут быть запланированы на специальной основе при последовательном утверждении Советом по правам человека.

Совет по правам человека может предложить Консультативному комитету выполнить некоторые задачи либо коллективно, либо в составе более ограниченной группы или в индивидуальном порядке. Консультативный комитет представляет Совету отчет о таких действиях.

Членам Консультативного комитета предлагается поддерживать между собой контакты в межсессионный период в индивидуальном порядке или в составе групп. Консультативному комитету также предлагается при выполнении им своего мандата наладить взаимодействие с государствами, национальными правозащитными учреждениями, неправительственными организациями и другими структурами гражданского общества в соответствии с порядком, утвержденным Советом по правам человека. Консультативный комитет не создает вспомогательных органов, если только Совет по правам человека не дает на это разрешение.

Член Консультативного комитета профессор В.А. Карташкин считает, что Совет по правам человека «в определенной степени ограничил полномочия» Консультативного комитета по сравнению с полномочиями Подкомиссии по поощрению и защите прав человека¹.

¹ См.: *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. — М.: Норма, 2009. — С. 146.

Государства-члены и наблюдатели, включая государства, которые не являются членами Совета по правам человека, специализированные учреждения системы ООН, другие межправительственные организации и национальные правозащитные учреждения, а также неправительственные организации имеют право участвовать в работе Консультативного комитета на основе процедур, утвержденных ЭКОСОС.

Совету по правам человека было поручено найти решение относительно наиболее подходящих механизмов для продолжения эффективной деятельности рабочих групп по коренным народам, современным формам рабства, меньшинствам и социальному форуму, которые раньше функционировали в рамках Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.

1.3.5. Конфиденциальная процедура жалоб

В результате работы 5-й сессии Совет по правам человека в июне 2007 г. принял резолюцию 5/1 по институциональному строительству Совета, раздел IV которой посвящен процедуре рассмотрения жалоб. Речь идет о конфиденциальной процедуре рассмотрения индивидуальных жалоб, учрежденной с целью рассмотрения систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушений всех прав человека и основных свобод, совершаемых в любом районе мира и при любых обстоятельствах.

Из названия вытекает, что данная процедура, по аналогии с «Процедурой 1503», сохраняет свой конфиденциальный характер с целью более тесного сотрудничества с соответствующим государством.

Для процедуры рассмотрения жалоб сообщение, касающееся нарушения прав человека и основных свобод, является приемлемым, если:

- за ним не просматриваются явные политические мотивы и его предмет согласуется с Уставом ООН, Всеобщей декларацией прав человека и другими применимыми международными договорами в области прав человека;
- оно содержит фактическое описание предполагаемых нарушений, в том числе прав, которые, как утверждается, были нарушены;

– оно не содержит оскорбительных высказываний (однако такое сообщение может быть рассмотрено после исключения из него оскорбительных высказываний, если оно удовлетворяет другим критериям приемлемости);

– оно поступило от лица или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений прав человека и основных свобод, или любого иного лица или группы лиц, включая неправительственные организации, действующие добросовестно в соответствии с принципами прав человека, не прибегающие к политически мотивированным выпадам, противоречащим положениям Устава ООН, и утверждающие, что они обладают непосредственными и достоверными сведениями об этих нарушениях. Тем не менее, достоверно подтвержденные сообщения не должны признаваться неприемлемыми в силу лишь того, что сведения, имеющиеся у отдельных авторов, получены из вторых рук, при условии, что они подкрепляются явными доказательствами;

– оно не основано исключительно на сообщениях средств массовой информации;

– оно не касается ситуации, которая, как представляется, свидетельствует о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека, которые уже рассматриваются в рамках какой-либо специальной процедуры, каким-либо договорным органом по правам человека или в рамках другой процедуры рассмотрения жалоб ООН или подобной региональной процедуры в области прав человека;

– были исчерпаны внутренние средства правовой защиты, если только не представляется, что такие средства были бы неэффективными или неоправданно затянутыми.

В настоящее время функционируют две рабочие группы: *Рабочая группа по сообщениям* и *Рабочая группа по ситуациям*.

Консультативный комитет назначает пятерых своих членов, по одному от каждой региональной группы, при должном учете гендерного баланса, в состав Рабочей группы по сообщениям. В случае возникновения вакансии Консультативный комитет назначает независимого и высококвалифицированного эксперта из той же региональной группы в составе Консультативного комитета.

С учетом необходимости обеспечения независимой экспертизы и преемственности в отношении рассмотрения и оценки сообщений независимые и высококвалифицированные эксперты Рабочей группы по сообщениям назначаются сроком на три года. Их мандат может быть возобновлен только один раз.

Председатель Рабочей группы по сообщениям совместно с Секретариатом Совета по правам человека проводит первоначальную проверку полученных сообщений на основе критерия приемлемости до их препровождения соответствующим государствам. Явно необоснованные или анонимные сообщения отводятся Председателем в процессе проверки и поэтому не направляются соответствующему государству. В интересах подотчетности и транспарентности Председатель Рабочей группы по сообщениям предоставляет всем ее членам список всех сообщений, отклоненных после первоначальной проверки. В этом списке приводится обоснование всех решений об отклонении сообщения. Все другие сообщения, которые не были отведены в процессе проверки, направляются соответствующему государству с целью получения от него мнений относительно утверждений о нарушениях.

Члены Рабочей группы по сообщениям принимают решение относительно приемлемости сообщения и оценивают существо утверждений о нарушениях, в том числе определяют, не свидетельствует ли сообщение само по себе или в сочетании с другими сообщениями о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека и основных свобод.

Рабочая группа по сообщениям предоставляет Рабочей группе по ситуациям материалы, содержащие все приемлемые сообщения, а также рекомендации по ним. Если требуется дальнейшее изучение или дополнительная информация, Рабочая группа по сообщениям может принять решение продолжать держать ситуацию в поле зрения до своей следующей сессии и запросить такую информацию у соответствующего государства.

Рабочая группа по сообщениям может решить отклонить дело. Все решения Рабочей группы по сообщениям основываются на строгом применении критериев приемлемости и должным образом обосновываются.

Каждая региональная группа, с должным учетом гендерного баланса, назначает представителей государств — членов Совета по правам человека в состав Рабочей группы по ситуациям. Ее члены назначаются сроком на один год. Их мандат может быть возобновлен один раз, если соответствующее государство является членом Совета.

Члены Рабочей группы по ситуациям действуют в личном качестве. Для целей заполнения вакансии соответствующая региональная группа, которой принадлежит вакансия, назначает представителя от государств-членов, входящих в состав той же региональной группы.

Рабочей группе по ситуациям предлагается на основе информации и рекомендаций, полученных от Рабочей группы по сообщениям, представить Совету по правам человека доклад о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека и основных свобод и вынести рекомендации Совету относительно принятия мер, как правило в виде проекта резолюции или решения в отношении ситуаций, доведенных до его сведения. Если требуется дальнейшее изучение или дополнительная информация, члены Рабочей группы по ситуациям могут принять решение продолжать держать ситуацию в поле зрения до своей следующей сессии. Рабочая группа по ситуациям может также решить отклонить дело.

Все решения Рабочей группы по ситуациям должны быть надлежащим образом обоснованы, и в них должно быть указано, почему рассмотрение той или иной ситуации было прекращено или какие меры были рекомендованы в связи с ней.

Обе рабочие группы в максимально возможной степени работают на основе консенсуса. В отсутствие консенсуса решения принимаются простым большинством голосов. Они могут устанавливать свои собственные правила процедуры.

С учетом того, что процедура рассмотрения жалоб должна, среди прочего, учитывать интересы жертв и осуществляться конфиденциально и оперативно, обе рабочие группы проводят по два совещания в год, каждое продолжительностью пять рабочих дней, с тем чтобы оперативно изучить полученные сообщения, включая ответы государств на них, и ситуации, уже переданные в Совет в рамках рассмотрения жалоб.

Соответствующее государство сотрудничает в рамках процедуры рассмотрения жалоб и прилагает все усилия к тому, чтобы представить ответы по существу на одном из официальных языков ООН на любой из запросов рабочих групп или Совета по правам человека. Соответствующее государство также прилагает все усилия к тому, чтобы представить ответ не позднее, чем в течение трех месяцев после того, как сделан запрос. Однако при необходимости, этот срок может быть продлен по просьбе соответствующего государства.

Секретариату Совета по правам человека предлагается обеспечивать распространение конфиденциальных материалов среди членов Совета не позднее, чем за две недели до их рассмотрения, с тем чтобы имелось достаточно времени для ознакомления с этими материалами.

Совет по правам человека рассматривает систематические и достоверно подтвержденные грубые нарушения прав человека и основных свобод, доведенные до его сведения Рабочей группой по ситуациям так часто, как это необходимо, но не реже одного раза в год.

Доклады, переданные Совету по правам человека Рабочей группой по ситуациям, рассматриваются конфиденциально, если Совет не примет иного решения. Когда Рабочая группа по ситуациям рекомендует Совету рассмотреть ситуацию в открытом заседании, особенно в случае явного и недвусмысленного отсутствия сотрудничества, Совет рассматривает такую рекомендацию в приоритетном порядке на своей следующей сессии.

Для обеспечения того, чтобы процедура рассмотрения жалоб учитывала интересы жертв, была эффективной и оперативной, период времени с момента направления жалобы соответствующему государству до рассмотрения ее Советом не должен превышать 24 месяца.

В рамках процедуры рассмотрения жалоб необходимо обеспечить, чтобы как автор сообщения, так и соответствующее государство информировались о ходе рассмотрения на следующих основных этапах:

– когда сообщение признано неприемлемым Рабочей группой по сообщениям или когда оно принято к рассмотрению Рабочей группой по ситуациям; или когда одна из рабочих групп или Совет

по правам человека принимает решение продолжать держать сообщение в поле зрения;

- при вынесении окончательного решения.

Кроме того, лицо, подавшее жалобу, информируется в том случае, когда его сообщение зарегистрировано в рамках процедуры рассмотрения жалоб.

Если лицо, подавшее жалобу, просит не раскрывать его личность, такая информация не будет направляться соответствующему государству.

В соответствии со сложившейся практикой в связи с конкретной ситуацией принимается одно из следующих решений:

- прекратить рассмотрение ситуации, если основания для ее дальнейшего рассмотрения или действий отсутствуют;

- продолжать держать ситуацию в поле зрения и запросить соответствующее государство предоставить дополнительную информацию в разумные сроки;

- продолжать держать ситуацию в поле зрения и назначить независимого и высококвалифицированного эксперта для наблюдения за ситуацией и представления доклада Совету;

- прекратить рассмотрение вопроса в соответствии с конфиденциальной процедурой рассмотрения жалоб, с тем чтобы приступить к открытому рассмотрению этого вопроса;

- рекомендовать УВКПЧ оказать соответствующей стране техническое содействие, помощь в укреплении ее потенциала или консультативные услуги.

1.3.6. Специальные процедуры Совета ООН по правам человека

«Специальные процедуры» — это общее наименование созданных Комиссией ООН по правам человека и перешедших в ведение Совета ООН по правам человека механизмов наблюдения ситуаций с правами человека в конкретных странах (мандаты по странам) или по определенным проблемам и темам нарушений прав человека во всем мире (тематические мандаты).

С июня 2007 г. Совет по правам человека начал работу по оценке, реализации и совершенствованию мандатов специальных

процедур, которые были унаследованы им от Комиссии по правам человека. В результате Совет по правам человека приостановил и усовершенствовал некоторые мандаты и учредил новые, разработал процедуры отбора и назначение мандатариев.

При выдвижении, отборе и назначении мандатариев специальных процедур обращается внимание на следующие общие критерии: квалификация; опыт в области мандата; независимость; беспристрастность; добросовестность и объективность.

Должное внимание уделяется гендерному балансу, справедливому географическому представительству и надлежащей представленности разных правовых систем.

Объективные требования к приемлемым кандидатам в мандатарии были утверждены Советом по правам человека с целью обеспечения того, чтобы все кандидаты были высококвалифицированными специалистами, обладающими признанной компетенцией, соответствующими экспертными знаниями и обширным профессиональным опытом в области прав человека.

Выдвижение кандидатов на должности мандатариев осуществляется правительствами, региональными группами, международными организациями, включая ООН (или их управлениями, например, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека), НПО, а также на индивидуальной основе.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека ведет и периодически обновляет публичный список приемлемых кандидатов в стандартной форме, куда входят личные данные, области специализации и профессиональный опыт. Открывающиеся вакансии мандатариев объявляются публично.

Соблюдается принцип невозможности одновременного исполнения нескольких правозащитных функций.

Срок полномочий мандатария на конкретной должности, будь то тематической или страновой, не должен превышать шести лет (два трехлетних срока для тематических мандатариев). Срок страновых мандатов — один год.

Лица, занимающие руководящие должности в государственных органах или в любых других организациях, в связи с которыми может возникнуть конфликт интересов с выполнением функ-

ций, предусмотренных мандатом, отводятся. Мандатарии действуют в своем личном качестве.

Создана Консультативная группа (не следует путать с Консультативным комитетом Совета по правам человека) для представления Председателю Совета по правам человека не позднее чем за месяц до начала сессии, на которой Совет будет рассматривать вопрос о выборе мандатариев, списка кандидатов, обладающих наивысшей квалификацией для соответствующих мандатов и удовлетворяющих общим критерием и специальным требованиям.

В начале годового цикла Совета по правам человека региональным группам предлагается назначить члена в состав Консультативной группы, который действует в личном качестве. Помощь группе оказывает УВКПЧ.

Консультативная группа занимается рассмотрением кандидатур, включенных в публичный список; однако при исключительных обстоятельствах и если конкретная должность это оправдывает, она рассматривает дополнительных кандидатов с равной или более приемлемой квалификацией для занятия должности. Рекомендации для Председателя Совета по правам человека являются публичными и мотивированными.

Консультативная группа принимает во внимание, в соответствующих случаях, мнения заинтересованных сторон, включая текущих или выбывающих мандатариев, при определении необходимых экспертных знаний, опыта, навыков и других соответствующих требований для каждого мандата.

На основе рекомендаций Консультативной группы и после проведения широких консультаций, в частности через региональных координаторов, Председатель Совета по правам человека определяет соответствующего кандидата на каждую вакансию. Председатель представляет государствам-членам и наблюдателям список кандидатов не позднее чем за две недели до начала сессии, на которой Совет по правам человека будет рассматривать вопрос о назначении.

При необходимости Председатель проводит дополнительные консультации для обеспечения поддержки предложенных кандидатов. Назначение мандатариев завершается при последующем одобрении Советом и до конца сессии.

Обзор, рационализация и совершенствование мандатов, а также создание новых мандатов проводится в соответствии с принципами универсальности, беспристрастности, объективности и неизбирательности, конструктивного международного диалога и сотрудничества в целях содействия поощрению и защите всех прав человека. Обзор, рационализация и совершенствование каждого мандата проводится в контексте переговоров по соответствующим резолюциям. Оценка мандата может быть проведена на отдельном этапе интерактивного диалога между Советом по правам человека и мандатариями специальных процедур.

При проведении обзора, рационализации и совершенствования мандатов особое внимание уделяется актуальности, масштабам и содержанию мандатов, а его основой являются международно признанные права человека и стандарты, система специальных процедур и резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи.

Любое решение об оптимизации, слиянии или возможности прекращения мандатов всегда должно приниматься исходя из необходимости усиления осуществления и защиты прав человека.

Совет должен неизменно стремиться к улучшениям:

- мандаты должны всегда иметь четкую перспективу повышения уровня защиты и поощрения прав человека, а также согласованности внутри системы прав человека;

- необходимо уделять равное внимание всем правам человека. Баланс тематических мандатов должен широко отражать признанную одинаковую значимость гражданских и политических прав и экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие;

- должны прилагаться все усилия, чтобы избежать ненужного дублирования;

- должны определяться и рассматриваться области, которые представляют собой тематические пробелы, в том числе с помощью средств, помимо создания мандатов специальных процедур, таких как продление существующего мандата, доведение сквозных вопросов до сведения мандатариев или обращение с просьбой о совместных действиях к соответствующим мандатариям;

– при рассмотрении вопроса о слиянии мандатов всегда должны учитываться содержание и основные функции каждого мандата, а также рабочая нагрузка конкретных мандатариев;

– при учреждении или пересмотре мандатов должны прилагаться усилия для того, чтобы определить, является ли структура механизма (эксперт, докладчик или рабочая группа) наиболее эффективной с точки зрения усиления защиты прав человека;

– новые мандаты должны быть максимально четкими и конкретными во избежание неопределенности.

Считается желательно иметь единообразную номенклатуру мандатариев, названий мандатов, а также процесса отбора и назначения, чтобы вся система была более понятной.

Страновые мандаты должны отвечать следующим критериям:

– наличие невыполненного мандата Совета по правам человека, который подлежит выполнению; или

– наличие невыполненного мандата Генеральной Ассамблеи, который подлежит выполнению; или

– характер мандата предполагает оказание консультативных услуг и технической помощи.

В Добавлении I к Приложению об институциональном строительстве Совета по правам человека перечислены возобновленные мандаты до их возможного рассмотрения Советом по правам человека. К этим мандатам относятся следующие:

• *Независимый эксперт*, например, Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Демократической Республике Конго, Независимый эксперт по вопросам меньшинств;

• *Специальный докладчик*, например, Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Судане, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов (в 2009 г. он посетил Российскую Федерацию);

• *Специальный представитель*, например, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и

транснациональных корпорациях и других предприятиях, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже;

• *Рабочая группа*, например, Рабочая группа по произвольным задержаниям. (Профессор А.Х. Абашидзе в 2007–2009 гг. был членом данной Рабочей группы¹.)

Было также решено, что действующие мандатарии будут и далее выполнять свои функции при условии, что срок их полномочий не превышает шести лет (Добавление II). В исключительных случаях срок полномочий тех мандатариев, которые выполняли эти функции более шести лет, может быть продлен до момента рассмотрения Советом по правам человека соответствующего мандата и завершения процесса отбора и назначения.

При принятии решений о создании, пересмотре или прекращении страновых мандатов должны также приниматься во внимание принципы сотрудничества и подлинного диалога, призванные способствовать усилению способности государств-членов соблюдать свои обязательства в области прав человека.

В настоящее время созданы и функционируют более 45 специальных процедур Совета ООН по правам человека.

Совет по правам человека на основе резолюции 2/1 от 27 ноября 2006 г. просил Межправительственную рабочую группу, созданную по решению Совета по правам человека (резолюция 1/104 от 30 июня 2006 г.), разработать Кодекс поведения мандатариев, регулирующий работу специальных процедур.

Кодекс поведения мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, представленный Межправительственной рабочей группой был принят Советом по правам человека².

В соответствии со ст. 1 целью Кодекса поведения является повышение эффективности системы специальных процедур путем определения стандартов этического и профессионального поведе-

¹ См.: Абашидзе А.Х. Рабочая группа по произвольным задержаниям Совета по правам человека ООН // Международное право — International Law. — 2008. — № 2 (34). — С. 88–109.

² См.: Док. ООН. А/HRC/5/21, 7 августа 2007 г. Приложение.

ния, которых должны придерживаться мандатарии при осуществлении своих мандатов.

Согласно ст. 2 положения Кодекса поведения дополняют Положения, регулирующие статус, основные права и обязанности должностных лиц, помимо должностных лиц Секретариата, и экспертов в командировках, принятые ГА ООН резолюцией 56/280 от 27 марта 2002 г.¹

По ст. 3 Кодекса мандатарии являются независимыми экспертами ООН. В этой же статье закреплены общие принципы поведения мандатариев при осуществлении мандата:

- действуют в независимом качестве и осуществляют свои функции в соответствии с их мандатом на основе профессиональной, беспристрастной оценки фактов, исходя из международно признанных стандартов в области прав человека, и без какого бы то ни было внешнего влияния, подстрекательства, нажима, угрозы или вмешательства, как прямого, так и косвенного, от любой стороны, будь то заинтересованной или нет, по каким бы то ни было мотивам, при этом понятие независимости связывается со статусом мандатариев и с их свободой оценки вопросов прав человека, которые им надлежит изучить в соответствии со своим мандатом;

- учитывают мандат Совета по правам человека, несущего ответственность за содействие поощрению всеобщего уважения защиты всех прав человека и основных свобод для всех посредством диалога и сотрудничества;

- осуществляют свои функции в соответствии со своими мандатами и с соблюдением Положений, а также Кодекса;

- сосредотачивают внимание исключительно на осуществлении своего мандата, постоянно помня о своих основных обязанностях быть правдивыми, лояльными и независимыми в том, что касается их мандата;

- поддерживают высочайший уровень работоспособности, компетентности и добросовестности, что означает, в частности, хотя и не ограничивается этим, порядочность, беспристрастность, справедливость, честность и чистосердечие;

¹ См.: Док. ООН ST/SGB/2002/9.

– не запрашивают и не принимают указаний от какого бы то ни было правительства, частного лица, правительственной или неправительственной организации или группы давления какого бы то ни было рода;

– постоянно ведут себя в соответствии со своим статусом;

– осознают важность своих функций и обязанностей, учитывая особый характер своего мандата и ведя себя таким образом, чтобы поддержать и укрепить доверие, которым они пользуются у всех заинтересованных сторон;

– воздерживаются от использования своего служебного положения или сведений, ставших известными им при исполнении своих функций, для финансовой или иной личной выгоды или для выгоды и/или невыгоды любого члена семьи, близкого коллеги или третьей стороны;

– не принимают никаких почетных званий, наград, услуг, подарков или вознаграждений из любого правительственного или неправительственного источника в связи с деятельностью, выполняемой ими при осуществлении своего мандата.

В ст. 4 Кодекса определен статус мандатариев. Мандатарии осуществляют свои функции в личном качестве, имея не национальные, а исключительно международные обязанности. При осуществлении своих функций мандатарии имеют право на привилегии и иммунитеты, предусмотренные соответствующими международными правовыми актами, включая раздел 22 статьи VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. Независимо от этих привилегий и иммунитетов мандатарии осуществляют свои мандаты при полном уважении национального законодательства и предписаний страны, в которой они осуществляют свою миссию. При возникновении проблем в этом отношении мандатарии строго придерживаются предписаний положения 1 e) Положений.

До начала осуществления своих функций мандатарии делают в письменном виде следующее торжественное заявление:

«Я торжественно заявляю, что буду выполнять свои обязанности и осуществлять свои функции со всей беспристрастностью, лояльностью, сознательностью и правдивостью и буду вы-

полнять эти функции и строить свое поведение таким образом, чтобы это полностью соответствовало положениям моего мандата, Уставу Организации Объединенных Наций и интересам Организации Объединенных Наций в целях поощрения и защиты прав человека, не запрашивая и не принимая никаких указаний от какой бы то ни было другой стороны».

Без ущерба для прерогатив, предусмотренных в рамках их мандата, мандатарии:

- всегда стремятся устанавливать факты, основываясь на объективной, достоверной информации из соответствующих надежных источников, которые они должным и, по возможности, наилучшим образом перепроверили;

- принимают во внимание всесторонним и своевременным образом, в частности, информацию, предоставленную соответствующим государством, о ситуациях, относящихся к их мандату;

- оценивают всю информацию в свете международно признанных стандартов в области прав человека, относящихся к их мандату, и международных конвенций, стороной которых является соответствующее государство;

- вправе привлечь внимание Совета по правам человека к любому предложению, которое может расширить возможности специальных процедур по выполнению их мандатов.

При осуществлении мандатариями своих функций им надлежит строго соблюдать свой мандат и, в частности, обеспечивать, чтобы их рекомендации не выходили за рамки их мандата или мандата самого Совета.

В своей деятельности по сбору информации мандатарии:

- руководствуются принципами благоразумия, транспарентности, беспристрастности и справедливости;

- соблюдают конфиденциальность источников свидетельств, если их раскрытие может причинить вред соответствующим лицам;

- полагаются на объективные и заслуживающие доверия факты, основанные на критериях доказательности, надлежащим образом соответствующих несудебному характеру докладов и выводов, которые они призваны подготавливать;

– предоставляют представителям заинтересованного государства возможность комментировать сделанные ими оценки и отвечать на утверждения, высказанные против этого государства, а также прилагают к своим докладам резюме письменных ответов государств.

В целях обеспечения эффективности и согласованности при рассмотрении писем, содержащих утверждения, специальными процедурами мандатарии оценивают их соответствие критериям приемлемости следующим образом:

– сообщения не должны быть явно необоснованными или политически мотивированными;

– сообщения должны содержать фактологическое описание предполагаемых нарушений прав человека;

– содержащиеся в сообщениях формулировки не должны носить оскорбительного характера;

– сообщения должны представляться лицом или группой лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений, или любым лицом или группой лиц, включая неправительственные организации, которые действуют добросовестно в соответствии с принципами прав человека без политически мотивированных выпадов, не соответствующих положениям Устава ООН, и утверждают, что они обладают непосредственными или достоверными сведениями об этих нарушениях, подкрепленными ясной информацией;

– сообщения не должны быть основаны исключительно на сообщениях средств массовой информации.

Мандатарии могут прибегать к призывам к незамедлительным действиям в тех случаях, когда предполагаемые нарушения носят настолько неотдаленный по времени — с точки зрения гибели людей, угрожающих жизни ситуаций и неизбежного или причиняемого очень серьезного вреда жертвам — характер, что они не могут быть устранены своевременно посредством процедуры, предусмотренной в настоящем Кодексе.

Мандатарии:

– обеспечивают, чтобы их посещения в каком-либо государстве проводились в соответствии с кругом ведения, устанавливаемым их мандатами;

– обеспечивают, чтобы их посещения проводились с согласия или по приглашению соответствующего государства;

– готовят свои посещения в тесном сотрудничестве с постоянным представительством соответствующего государства, аккредитованного при Отделении ООН в Женеве, кроме случаев, если соответствующее государство назначило для этой цели другой орган;

– разрабатывают в окончательном виде официальную программу своих посещений непосредственно с должностными лицами принимающей страны при административной и материально-технической поддержке местного учреждения ООН и/или представителя Верховного комиссара ООН по правам человека, который может также оказывать помощь в организации частных встреч;

– предпринимают усилия по установлению диалога с соответствующими государственными органами и со всеми другими заинтересованными сторонами, причем поощрение диалога и сотрудничества в целях обеспечения всесторонней эффективности специальных процедур является общей обязанностью мандатариев, заинтересованного государства и вышеуказанных заинтересованных сторон;

– пользуются, по их собственной просьбе, в консультации с УВКПЧ и по достижении общего понимания между принимающим правительством и мандатарием, официальной охраной и защитой в ходе посещения без ущерба для неприкосновенности личности и конфиденциальности деятельности мандатариев, требующихся им для выполнения своих мандатов;

– учитывают необходимость обеспечения того, чтобы их личные политические взгляды не наносили ущерба осуществлению их миссии, и основывают свои выводы и рекомендации на объективных оценках положения в области прав человека;

– при осуществлении мандата демонстрируют сдержанность, умеренность и осмотрительность, с тем чтобы не нанести ущерба признанию независимого характера их мандата или общим условиям, необходимым для надлежащего осуществления указанного мандата;

– при изложении своего взвешенного мнения, особенно в публичных заявлениях, касающихся утверждений о нарушениях прав

человека, объективно сообщают также о том, какие ответы были представлены соответствующим государством;

– при представлении доклада о соответствующем государстве обеспечивают, чтобы их заявления о положении в области прав человека в стране всегда были совместимы с их мандатом и принципами добросовестности, независимости и беспристрастности, требуемыми их статусом, и способствовали конструктивному диалогу между заинтересованными сторонами, а также сотрудничеству в целях поощрения и защиты прав человека;

– обеспечивают, чтобы соответствующие государственные органы первыми получали их выводы и рекомендации, касающиеся соответствующего государства, и чтобы Совет по правам человека также являлся первым получателем выводов и рекомендаций, адресованных этому органу.

Мандатарии направляют все свои сообщения соответствующим правительствам по дипломатическим каналам.

При выполнении своего мандата мандатарии подотчетны Совету по правам человека.

Контрольные вопросы к главе 1

1. Доктрина естественного права считается специалистами предшественницей концепции прав человека. Какое влияние оказала доктрина естественного права на становление концепции прав человека?

2. На становление концепции прав человека заметное влияние оказал ряд национальных актов государств, среди которых следует отметить Магна Харта (Magna Carta Libertatum), известную также как Великая хартия вольностей. Расскажите об этом акте подробнее, включая ее положения, известные как Хабеас Корпус (Habeas Corpus).

3. В чем выражается инновация Устава ООН по сравнению со Статутом Лиги Наций в части полномочий их органов в области прав человека?

4. В каких статьях и в каком виде закреплены положения о поощрении к уважению прав человека и основных свобод в Уставе ООН?

5. Какие функциональные органы были созданы ЭКОСОС в области прав человека? Расскажите о вкладе Комиссии по правам человека и причинах ее замены Советом по правам человека.

6. Какими новыми моментами отличается Совет ООН по правам человека в сравнении с его предшественницей — Комиссией по правам человека?

7. Перечислите задачи, которые были поставлены Венской Всемирной конференцией ООН по правам человека 1993 г., перед предложенной ею должностью Верховного комиссара ООН по правам человека.

8. Что представляет собой новый механизм — Универсальный периодический обзор (УПО)? Какие новые моменты появились во втором цикле УПО?

9. Отличаются ли полномочия Консультативного комитета Совета ООН по правам человека от полномочий его предшественницы — Подкомиссии по поощрению и защите прав человека?

10. Расскажите об эволюции конфиденциальной процедуры жалобы, начиная с процедуры 1503.

11. Какие специальные процедуры Совета ООН по правам человека действуют сейчас? Можете более подробно рассказать о некоторых из них?

Рекомендуемая литература к главе 1

1. *Абашидзе А.Х., Гольцаев А.О.* Универсальный периодический обзор // Российский ежегодник международного права, 2010. — СПб., 2011. — С. 295–305.

2. *Бурдова О.Г.* Институт Верховного комиссара ООН по правам человека // РЕМП, 2003. — СПб., СКФ «Россия-Нева», 2003. — С. 293–296.

3. *Гаврилов В.В.* ООН и права человека: механизмы создания и осуществления нормативных актов. — Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998.

4. *Гаврилов В.В.* Сотрудничество государств в области прав человека и Организация Объединенных Наций // Современное государство и право. — Владивосток, 1992. — С. 48–62.

5. *Зорькин В.Д.* Права человека в контексте глобальной юриспруденции // Юрист. — 2009. — № 2 (8). — С. 1–7.
6. *Иванов Д.В., Тарасьянц Е.В.* Международное право защиты и поощрения прав человека: прошлое, настоящее и будущее // Московский журнал международного права. — 2009. — № 1. — С. 35–49.
7. *Каламкарян Р.А.* Концепция господства права и требования о соблюдении государствами международных обязательств (вне зависимости от их возникновения) на основе принципа добросовестности // Государство и право. — 1990. — № 9.
8. *Карташкин В.А.* Международные механизмы защиты прав человека. — М., 2003.
9. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. — М.: НОРМА, 2009.
10. *Лукашук И.И.* Современное право международных договоров. В 2 т. — Т. 1. — М., 2004.
11. *Лукьянцев Г.Е.* К вопросу о современных тенденциях развития международного сотрудничества и международного контроля в области прав человека (проблемы и перспективы) // МЖМП. — 2004. — № 2. — С. 3–17.
12. *Лукьянцев Г.Е.* Международный контроль в области прав человека: Тенденции и перспективы. — М., 2005.
13. Международная защита прав человека в условиях вооруженных конфликтов / Белугина А.В. — Курск: РГСУ «Союз», 2010.
14. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учеб. пособие для вузов / Отв. ред. Валеев Р.М., Вагизов Р.Г. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2007.
15. *Мовчан А.В.* Международная защита прав человека. — М., 1982.
16. Организация Объединенных Наций и защита прав человека: Монография / Под ред. А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2009.
17. Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М., 2005.
18. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М., 2009.
19. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М., 2002.

20. Саидов А.Х. Международное право прав человека. — М., 2002.
21. Самович Ю.В. Международная судебная защита прав человека. — Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2006.
22. Самович Ю.В. О международном механизме защиты прав человека // Российский юридический журнал. — 1999. — № 2. — С. 84–92.
23. Тиунов О.И. Международно-правовые стандарты прав человека: развитие и характерные черты // РЮЖ. — 2001. — № 4. — С. 41–49.
24. Ульяшина Л.В. Международные стандарты в области прав человека: проблемы правовой дефиниции // Московский журнал международного права. — 2010. — № 4. — С. 56–80.
25. Утяшев М.М. Права и свободы человека и общечеловеческие ценности // История государства и права. — 2010. — № 7. — С. 9–12.
26. Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение / Лукашева Е.А. — М., Норма, 2009.
27. Шугуров М.В. Межгосударственные споры о толковании и применении конвенций по правам человека: ценностно-нормативный аспект // Международное публичное и частное право. — 2010. — № 1 (52). — С. 36–46.
28. Юхно А.С. Консультативный комитет Совета ООН по правам человека // Международное публичное и частное право. — 2010. — № 1 (52). — С. 47–48.
29. Ackerly Brooke A. Universal Human Rights in a World of Difference. — Cambridge University Press, 2008.
30. De Schutter Olivier. International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary. — Cambridge University Press, 2010.
31. Ife Jim. Human Rights from Below. Achieving Rights Through Community Development. — Cambridge University Press, 2010.
32. Meron T. On a Hierarchy of International Human Rights // AJIL. — 1986. — Vol. 80. — № 1.
33. Navanethem Pillay. Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. June 2012.

34. *Osiatyski Wiktor*. Human Rights and Their Limits. — Cambridge University Press, 2010.

35. The Practice of Human Rights. Tracking Law Between the Global and the Local / Ed. by Mark Goodale, Sally Engle Merry. — Cambridge University Press, 2007.

36. *Weissbrodt D., Fitzpatrick J., Newman F.* International Human Rights. Law, Policy and Process. 3rd ed. — Cincinnati, Ohio, 2001.

Программное обеспечение

- 1) ГАРАНТ, Справочно-правовая система.
- 2) КОНСУЛЬТАНТ+, Справочно-правовая система.
- 3) Аудиовизуальная библиотека ООН по международному праву.

Г Л А В А 2

ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ, УЧРЕЖДАЮЩИЕ ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

После принятия Устава ООН, в котором закреплён принцип «поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. 3 ст. 1 Устава), в рамках ООН предпринимались постоянные усилия по выявлению конкретных областей, в которых требовалось принятие дальнейших мер в целях развития международно-правовых основ в области прав человека. В этом деле активную роль сыграла Генеральная Ассамблея ООН, которая в соответствии с п. 1а ст. 13 Устава ООН организует исследования и делает рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в «поощрении прогрессивного развития международного права и его кодификации», в том числе в области прав человека.

Благодаря деятельности ГА ООН, других органов ООН и специализированных учреждений системы ООН установлена «обширная система международных стандартов в области прав человека», в которой, согласно с резолюцией ГА ООН, «главенствующая роль» принадлежит Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах¹.

Перечисленные международно-правовые акты в области прав человека составляют **Международный билль о правах человека**, который выступает основой современного международного права прав человека.

¹ См.: Резолюция ГА ООН 41/120. «Установление международных стандартов в области прав человека». (Принята на 97-м пленарном заседании 4 декабря 1986 г.)

2.1. Международный билль о правах человека

История создания Международного билля о правах человека такова. В 1945 г. на Конференции в Сан-Франциско, на которой разрабатывался Устав ООН, было внесено предложение включить в него декларацию основных прав человека, но оно не было рассмотрено из-за нехватки времени.

В Уставе ООН права человека нашли закрепление в качестве принципа деятельности ООН, а также полномочий ЭКОСОС и других главных органов ООН.

Что касается самой идеи декларации основных прав человека, то она была рассмотрена на 1-й сессии ГА ООН (в 1946 г.), а затем передана в ЭКОСОС для рассмотрения Комиссией ООН по правам человека при разработке ею Международного билля о правах человека (рез. 43 (I)).

На своей 1-й сессии (в 1947 г.) Комиссия ООН по правам человека поручила своим сотрудникам разработку «предварительного проекта международного билля о правах человека». Впоследствии эта задача была поручена Редакционному комитету, состоявшему из членов Комиссии ООН по правам человека, представляющих восемь государств, отобранных с должным учетом принципа географического распределения.

Редакционный комитет решил составить два документа: один в форме декларации, в которой излагались бы общие принципы или нормы прав человека; другой — в форме конвенции, в которой определялись бы конкретные права и ограничения в отношении их осуществления. Соответственно, Редакционный комитет представил Комиссии по правам человека проект статей международной декларации прав человека и проект статей международной конвенции о правах человека. На своей сессии (в декабре 1947 г.) Комиссия по правам человека решила, что термин «Международный билль о правах человека» должен относиться ко всем разрабатываемым документам и создала три рабочие группы: по декларации, по конвенции (которую она позже переименовала в «пакт») и по мерам осуществления.

На своей 3-й сессии (в мае — июне 1948 г.) Комиссия по правам человека пересмотрела лишь проект декларации с учетом замечаний, полученных от правительств. Однако она не имела вре-

мени для рассмотрения пакта или вопроса о его осуществлении. Поэтому проект декларации был представлен через ЭКОСОС Генеральной Ассамблее на сессии, проходившей в Париже. На основе резолюции 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея приняла *Всеобщую декларацию прав человека*¹ в качестве первого из числа намечавшихся документов. По решению ООН ежегодно 10 декабря во всем мире отмечается как день прав человека.

В день принятия Всеобщей декларации прав человека Генеральная Ассамблея просила Комиссию по правам человека подготовить в первоочередном порядке *проект пакта о правах человека и проект мер по его осуществлению*. В 1949 г. Комиссия по правам человека рассмотрела текст проекта пакта, а в 1950 г. она пересмотрела первые 18 статей на основе замечаний, полученных от правительств. В том же году ГА ООН заявила, что «пользование гражданскими и политическими свободами и обладание правами экономическими, социальными и правами в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливаются» (рез. 421 (V)).

В 1951 г. Комиссия по правам человека составила 14 статей об экономических, социальных и культурных правах на основе предложений правительств и мнений специализированных учреждений системы ООН. Она также сформулировала 10 статей о мерах по осуществлению этих прав, в соответствии с которыми государства — участники пакта должны представлять периодические доклады.

Однако, на 6-й сессии (в 1951–1952 гг.) ГА ООН поручила Комиссии по правам человека «*выработать проекты двух пактов о правах человека, в одном из которых должны содержаться гражданские и политические права, а в другом — права экономические и социальные и права в области культуры*» (рез. 543 (VI)). ГА ООН при этом подчеркнула, что оба пакта должны включать как можно больше аналогичных положений, в том числе положения, гласящие, что «все народы имеют право на самоопределение» (рез. 545 (VI)).

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека // Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 1–6.

Комиссия по правам человека завершила разработку проектов двух пактов на своих последующих сессиях: ГА ООН рассмотрела эти проекты на 9-й сессии (в 1954 г.) и постановила передать их на рассмотрение правительствам. При этом ГА ООН рекомендовала, чтобы Третий Комитет ГА ООН (по социальным, гуманитарным и культурным вопросам) приступил к постатейному обсуждению текстов на 10-й сессии (в 1955 г.). Разработка двух пактов была завершена лишь в 1966 г.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и *Международный пакт о гражданских и политических правах* были утверждены Генеральной Ассамблеей на основе резолюции 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (первый Факультативный протокол), принятый на основе той же резолюции, предусматривает меры по осуществлению Международного пакта о гражданских и политических правах, возложенных на Комитет по правам человека, выполняющий функции договорного органа.

На основе резолюции 44/128 от 15 декабря 1989 г. ГА ООН приняла *второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах*, направленный на отмену смертной казни.

Процесс разработки Международного билля о правах человека в полном объеме был завершен 10 декабря 2008 г., когда ГА ООН на основе резолюции приняла *Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах*, предусматривающий полномочия Комитета по экономическим, социальным и культурным правам принимать и рассматривать индивидуальные жалобы.

2.1.1. Всеобщая декларация прав человека

В Женеве, в вестибюле здания «*The Palais Wilson*» (в штаб-квартире Верховного комиссара ООН по правам человека) висит табличка, которая гласит: «Документ из шести страниц под названием Всеобщая декларация прав человека, принятый в ООН в 1948 г., является самым переводимым документом в мире. Текст документа переведен на 298 языков и диалектов, начиная с абхазского и

кончая зулу». Данная табличка подтверждает занесение Всеобщей декларации прав человека в Книгу рекордов Гиннеса.

Прошедшие после принятия Всеобщей декларации прав человека годы свидетельствуют, что она является величайшим международным актом не только XX века, но и всей истории человечества. Ее принятие является подтверждением коренных изменений в правосознании человечества, выражающихся в том, что в коридорах власти стали прислушиваться к голосу нуждающихся в правовой защите.

Совместно с Нюрнбергскими принципами, содержащимися в Уставе Международного военного трибунала и признанными в качестве принципов международного права на основе резолюции 95 (I) ГА ООН от 11 декабря 1946 г., и Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (которая была принята на день раньше Всеобщей декларации прав человека, т.е. 9 декабря 1948 г.) Всеобщая декларация прав человека создала опору новой международной системы, в которой отношение государства к своим гражданам перестает быть сугубо его внутренним делом; в определенных обстоятельствах случаи нарушения прав человека в суверенных государствах могут стать предметом озабоченности международного сообщества.

При этом Всеобщая декларация прав человека, напоминая о том, что «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества», поставила более амбициозную задачу перед международным сообществом — создание такого мира, в котором «люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды». Данная задача чрезвычайно актуальна сейчас, когда более миллиарда людей в мире оказались в условиях крайней нищеты. Искоренение нищеты является одной из целей развития Декларации тысячелетия ООН 2000 г., в которой подтверждается решимость международного сообщества сократить вдвое к 2015 г. число голодающих в мире.

Во Всеобщей декларации прав человека впервые в истории человечества были изложены всеобщие права и свободы человека, многие из которых рассматриваются в качестве неотъемлемых прав, присущих человеческой личности. Государства, представленные в ГА ООН при принятии Всеобщей декларации (из 58 представителей 48 проголосовали «за», и ни одно государство не

голосовало «против»), провозгласили ее «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства» (преамбула Всеобщей декларации).

За прошедшие после принятия данного документа годы сообщество государств преуспело во многом. Для подтверждения достаточно привести один пример: в 1948 г. лишь восемь стран ввели запрет на смертную казнь, сейчас же, несмотря на ужесточение уголовного законодательства в связи с усилением борьбы с международным терроризмом, более 130 государств отказались от смертной казни. В России объявлен мораторий на смертную казнь, вынесенную решением судов за тяжкие преступления.

О значении и юридической силе Всеобщей декларации прав человека сказано и написано много. При этом все единодушны в том, что ее положения следует рассматривать в качестве норм международных обычаев, под которыми, согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН, понимается «доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы». Сказанное подтверждается фактом ее постоянного упоминания государствами, а также тем, что она послужила основой для выработки более 80 конвенций и деклараций о правах человека, включая два международных пакта о правах человека и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Глава 2 Конституции России 1993 г. включает все важные положения Всеобщей декларации прав человека.

Имеются различные объяснения вопроса, почему Всеобщая декларация прав человека является самым востребованным актом. Правильный ответ на данный вопрос имеет не только теоретическое, но и чисто политическое значение для России как продолжателя СССР по многосторонним соглашениям о правах человека системы ООН.

Безусловно, следует признать роль естественного права и западного либерализма в формировании современной концепции прав человека, нашедшей отражение и во Всеобщей декларации прав человека. При этом не следует также забывать о роли христианских ценностей в становлении этой концепции. Однако справедливо также признать и тот факт, что эти ценности являются ценностями всех мировых религий и цивилизаций.

В связи с этим следует остановиться на вопросе, о котором часто любят вспоминать в западной литературе (к сожалению, и некоторые наши ученые также стали об этом писать, не осознав его подоплеку). Речь идет о том, что СССР и 9 государств воздержались во время голосования по резолюции ГА ООН, утвердившей Всеобщую декларацию прав человека. При этом те, кто любит часто об этом вспоминать, почему-то не говорят о причинах такой позиции. Чтобы разъяснить этот вопрос, необходимо прежде всего подчеркнуть, что Всеобщую декларацию прав человека нельзя рассматривать вне контекста Устава ООН, в котором закреплён принцип о «поощрении и развитии уважения к правам человека».

Устав ООН не ограничивается простым провозглашением целей Организации. Пункт «с» ст. 55 Устава ООН гласит: «С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия... Организация Объединённых Наций содействует: ... Всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Следует напомнить, что эти положения Устава ООН были выработаны и согласованы «Большой тройкой», в которой СССР играл решающую роль. Что касается факта воздержания СССР при голосовании, то оно было обусловлено прежде всего отсутствием в тексте Всеобщей декларации таких положений, как признание культурного многообразия, права меньшинств, права на петиции и т.д. Не следует забывать и о том факте, что благодаря поддержке СССР в Устав ООН было включено положение о недискриминации, выражающееся в словах «права и свободы для всех, без различия расы, пола, языка и религии». В дополнение следует также напомнить, что благодаря позиции СССР среди главных органов ООН оказался ЭКОСОС, который больше всех занимается правозащитной проблематикой. Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств также была создана по предложению СССР. Таким образом можно утверждать, что СССР сыграл решающую роль в формировании нормативно-организационной основы правозащитных механизмов ООН.

Далее следует отметить, что проект Всеобщей декларации с 1947 г. рассматривался в Комиссии по правам человека, точнее — в ее Редакционном комитете, который состоял из членов Комиссии, представляющих восемь государств, отобранных с должным учетом географического распределения. В группе, которая разрабатывала текст Декларации, участвовал известный юрист-международник профессор В.М. Корецкий, представитель СССР активно работал и в рамках III Комитета ГА ООН, в котором рассматривался проект Всеобщей декларации. Эти факты также подтверждают, что воздержание СССР при голосовании не означало, что он выступал против принятия Всеобщей декларации прав человека.

На основе сказанного правильнее и справедливее было бы говорить о том, что принятие Всеобщей декларации прав человека не является заслугой исключительно отдельной группы государств. Всеобщая декларация является результатом деятельности того поколения, которое воочию увидело ужасы двух мировых войн, которые, по словам Устава ООН, принесли человечеству невыразимое горе. Не случайно в преамбуле Устава ООН было закреплено положение «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности». Для подтверждения данного тезиса следует напомнить, что положения Всеобщей декларации прав человека нашли отражение в новых конституциях таких стран, как Германия, Япония и Италия, которые по Уставу ООН называются «вражескими государствами». Положения Всеобщей декларации вошли почти во все конституции постколониальных государств.

Что касается роли отдельных личностей в разработке Всеобщей декларации, хотелось бы напомнить, что в декабре 1947 г. Комиссия по правам человека создала три рабочие группы: I — по декларации; II — по конвенции; III — по мерам осуществления. Первую группу возглавила супруга президента США г-жа Элеонора Рузвельт. Затрагивая вопрос о роли отдельных разработчиков текста Всеобщей декларации прав человека, прежде всего госпожи Элеоноры Рузвельт, следует напомнить о том, что в 1945 г. перед началом Конференции в Сан-Франциско представители 21 латино-

американского государства собрались в Мексике и решили способствовать тому, чтобы международную декларацию прав человека включили в Устав ООН. На Сан-Франциской Конференции Панама при поддержке делегаций Кубы, Чили и Мексики внесла проект предложений о билле по правам человека. Эти государства, которые составили почти половину государств — основателей ООН, руководствовались главным образом идеями Симона Боливара, который после освободительных войн в Венесуэле, Колумбии, Панаме, Эквадоре, Перу и Боливии в 1826 г. предложил создать Соединенную Южную Америку. Противниками этого предложения выступили прежде всего США¹.

Текст Всеобщей декларации прав человека является чрезвычайно компромиссным актом. Это стало возможным благодаря коллективным усилиям государств, включая вышеперечисленные латиноамериканские государства. По проекту Всеобщей декларации государствами было внесено более 1400 поправок. Принятие данного документа в условиях разжигания «холодной войны» означало триумф единства государств — членов ООН. В группе разработчиков были представлены люди, разделяющие исламскую концепцию, буддизм, марксистско-ленинскую идеологию и идеи английской и французской революций. В число разработчиков входили: г-жа Элеонора Рузвельт (США), г-н Рене Кассин (Франция), г-н Чарльз Малик (Ливан), г-н Пенг-Чан Чанг (Китай), г-жа Ханс Мехта (Индия), Джон Хампри (Канада), профессор В.М. Корецкий (СССР) и др. Генеральный секретарь ООН Б. Гали, выступая на Венской Всемирной конференции ООН по правам человека в 1993 г. справедливо отметил: «хотя как можно видеть из текста Всеобщей декларации 1948 года, первоначально возобладала общая абстрактная концепция прав человека, возникшая на основе либеральных ценностей, вклад социалистических государств и государств третьего мира помог расширить его первоначальное представление. Пакт 1966 года является свидетельством начала расширившегося представления».

¹ См.: *Johnson M.G.* The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights // *Human Rights Quarterly*. — 1987. — Vol. 26.

Объяснением популярности Всеобщей декларации прав человека может быть тот факт, что она является реалистичным документом, обеспечивающим баланс при предоставлении индивидуальных и коллективных прав человека, а также то, что она закрепляет естественный подход: «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах»; достоинство, присущее «всем членам семьи, равных и неотъемлемых прав их, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Эти права должны рассматриваться в качестве высшей категории над любой властью, включая государственную, которая может регулировать, но не умалять их.

Всеобщая декларация прав человека признает за каждым человеком право «на социальный и международный порядок», при котором права и свободы, изложенные в ней, «могут быть полностью осуществлены» (ст. 28).

Все права человека выступают источником прогрессивного развития международного права в сфере прав человека. Всеобщая декларация впервые закрепила право на развитие, которое получило дальнейшую разработку в Декларации 1986 г. о праве на развитие и признание в Венской декларации 1993 г. в качестве универсальной и составной части прав человека¹.

По Всеобщей декларации каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. Эти обязанности налагают определенные ограничения на права человека, которые устанавливаются законом исключительно «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других». Указанные положения были одобрены после длительной дискуссии и, в конечном счете, они выражают взаимоотношения человека, общества и государства, в котором каждый из них должен руководствоваться требованиями морали, общественного порядка и общего благосостояния «при большей свободе», как об этом сказано в преамбуле Устава ООН.

¹ См.: *Абашидзе А.Х.* Концепция «право на развитие» — основа для прогрессивного развития международного права // Правовые культуры. Жидковские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 25 марта 2011 г. / Под ред. Г.И. Муромцева, М.В. Немытиной. — М.: РУДН, 2012. — С. 52–61.

Всеобщая декларация прав человека провозглашает «общие стандарты достижения». Ее прогрессивный характер очевиден. Она — первый международный акт, признающий этическую и правовую ценность экономических, социальных и культурных прав человека и подтверждающий их равный статус и взаимосвязанный характер с гражданскими и политическими правами.

В п. 2 Воззвания Тегеранской конференции по правам человека от 13 мая 1968 г. зафиксировано: «Всеобщая декларация прав человека отражает общую договоренность народов мира в отношении неотъемлемых и неотчуждаемых прав каждого человека и является обязательством для членов международного сообщества».

Затрагивая вопрос о юридической силе Всеобщей декларации прав человека автор настоящей работы, будучи членом Рабочей группы по произвольным задержаниям в 2007–2009 гг. (которая функционирует в качестве специальной процедуры Совета по правам человека ООН), обратил внимание на следующий важный факт. Рабочая группа уполномочена рассматривать индивидуальные сообщения (жалобы) о нарушении государствами обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах, особенно ст. 9 и 14. Однако не все государства ратифицировали его, в том числе многие арабские. Получая жалобы граждан из этих стран, Рабочая группа не может призвать соответствующее государство соблюдать обязательства по Пакту, ибо оно не участвует в нем. Рабочая группа в этом случае ссылается на аналогичные положения Всеобщей декларации прав человека и получает ответы со стороны этих государств. Они не возражают против аргументов, основанных на положениях Всеобщей декларации прав человека. Этот пример показывает, что Всеобщая декларация прав человека во многих случаях является более удобным, и, что главное, авторитетным международным актом, который не может игнорировать ни одно государство¹.

В заявлении, сделанном после голосования за резолюцию, содержащую текст Всеобщей декларации, президент Генеральной

¹ Более подробно см.: Абашидзе А.Х. Всеобщая декларация прав человека — величайший акт в истории человечества // Российский ежегодник международного права, 2008. — СПб., 2009. — С. 209–214.

Ассамблеи указал, что принятие Всеобщей декларации «явилось выдающимся достижением», шагом вперед в великом эволюционном процессе. Это первый случай, когда мировое сообщество приняло Декларацию о правах человека и основных свободах.

Всеобщая декларация состоит из преамбулы и 30 статей, в которых излагаются основные права человека и свободы, на которые имеют право мужчины и женщины без какого бы то ни было различия.

В ст. 1 излагаются философские постулаты, на которых основана Всеобщая декларация. Статья гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Данная статья определяет основные посылки Всеобщей декларации: право на свободу и равенство является неотъемлемым правом человека, которого он не может быть лишен, и, поскольку человек имеет разум и совесть, он отличается от других существ на Земле и поэтому имеет право на определенные права и свободы, которыми не пользуются другие существа.

В ст. 2 Всеобщей декларации излагается основной принцип равенства и отсутствия дискриминации в отношении пользования правами человека и основными свободами «без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения».

В ст. 3 Всеобщей декларации провозглашается право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность — право, которое имеет жизненно важное значение для пользования всеми другими правами. Данная статья является вводной к ст. 4–21, в которых излагаются другие гражданские и политические права, включая: свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания; право на признание повсюду правосубъектности; право на эффективное восстановление в правах; свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания; право на справедливое и гласное разбирательство независимым и

беспристрастным судом; право считаться невиновным, пока виновность не будет установлена; свободу от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь; свободу от произвольного посягательства на неприкосновенность жилища или корреспонденции; свободу передвижений и выбора местожительства, право на убежище; право на гражданство; право вступать в брак и основывать семью; право владеть имуществом; свободу мысли, совести и религии; свободу убеждений и их выражения; право на свободу мирных собраний и ассоциаций; право принимать участие в управлении страной и право равного доступа к государственной службе.

Статья 22 Всеобщей декларации предвзывает ст. 23–27, в которых излагаются экономические, социальные и культурные права, на которые имеет право каждый человек как «член общества». В ст. 22 эти права характеризуются как необходимые для поддержания достоинства человека и для свободного развития его личности и указывается, что они должны быть осуществлены «через посредство национальных усилий и международного сотрудничества». В то же время в ней говорится об ограничениях в отношении этого осуществления, степень которого зависит от ресурсов каждого государства.

Экономические, социальные и культурные права, признаваемые в ст. 23–27, включают право на социальное обеспечение; право на труд; право на равную оплату за равный труд; право на отдых и досуг; право на жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния; право на образование; право на участие в культурной жизни общества.

В заключительных статьях, ст. 28–30 Всеобщей декларации, признается, что каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, и подчеркиваются обязанности каждого человека перед обществом. Статья 29 указывает, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения

справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». В ней добавляется, что «осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций».

Статья 30 Всеобщей декларации прав человека предупреждает, что никакое государство, группа лиц или отдельное лицо не могут претендовать на право в соответствии с этой Декларацией «заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации».

*2.1.2. Международный пакт
о гражданских и политических правах
и Международный пакт об экономических,
социальных и культурных правах*

Преамбула и статьи 1, 3 и 5 обоих Международных пактов — *Международного пакта о гражданских и политических правах* (МПГПП) и *Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП)¹ — идентичны. В преамбулах этих Пактов указывается на обязательство государств в соответствии с Уставом ООН поощрять права человека; напоминает о том, что каждый отдельный человек должен добиваться поощрения и соблюдения этих прав; признается, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами.

В ст. 1 обоих Пактов заявляется, что право на самоопределение является всеобщим, и содержится призыв ко всем государст-

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 7–37.

вам поощрять осуществление этого права и уважать его. В ней также предусматривается, что «все народы имеют право на самоопределение», и добавляется, что «в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

В ст. 3 обоих Пактов подтверждается равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами человека и предписывается государствам осуществлять этот принцип на практике.

Статья 5 обоих Пактов предусматривает гарантии от нарушения или необоснованного ограничения какого-либо права человека или какой-либо из основных свобод, а также от неправильного толкования какого-либо положения Пактов с целью оправдания нарушения какого-либо права или свободы в большей степени, чем это предусматривается в Пактах. Она также препятствует ограничению государствами уже существующих прав на их территории под тем предлогом, что в Пактах не признаются такие права или признаются в меньшем объеме.

В ст. 6–15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признается право на труд (ст. 6); на справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7); право создавать профессиональные союзы и вступать в них (ст. 8); право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9); право семей, матерей, детей и подростков на самую широкую охрану и помощь (ст. 10); право на достаточный жизненный уровень (ст. 11); право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12); право на образование (ст. 13 и 14); право на участие в культурной жизни (ст. 15).

В своих ст. 6–11 Международный пакт о гражданских и политических правах обеспечивает защиту права на жизнь (ст. 6) и устанавливает, что никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию (ст. 7); никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются; никто не должен содержаться в подневольном состоянии или принуждаться к подневольному труду (ст. 8); никто не должен подвергаться произвольному аресту или содержанию под стражей (ст. 9); со всеми лицами, лишен-

ными свободы, следует обращаться гуманно (ст. 10); никто не должен быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство (ст. 11).

Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает свободу передвижения и свободу выбора местожительства (ст. 12) и ограничения, которые должны быть установлены в отношении высылки иностранцев, законно находящихся на территории какого-либо государства-участника (ст. 13). Он содержит положение о равенстве перед судами и трибуналами и о гарантиях в уголовном и гражданском процессах (ст. 14). Этот Пакт предусматривает запрещение ретроактивного применения уголовного законодательства (ст. 15); устанавливает право каждого человека, где бы тот ни находился, на признание его правосубъектности (ст. 16); призывает к запрещению произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь человека, произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции (ст. 17).

Международным пактом о гражданских и политических правах предусматривается защита права на свободу мысли, совести и религии (ст. 18) и право придерживаться своих мнений и свободно выражать свои мнения (ст. 19). Он призывает к запрещению законом всякой пропаганды войны и всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20). Он признает право на мирные собрания (ст. 21) и право на свободу ассоциаций (ст. 22), право мужчин и женщин, достигших брачного возраста, вступать в брак и основывать семью, а также принцип равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении (ст. 23). Он устанавливает меры по защите прав детей (ст. 24) и признает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел своей страны (ст. 25). Он предусматривает, что все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона (ст. 26). Он призывает также к защите прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам на территории государств-участников (ст. 27).

Наконец, ст. 28 предусматривает создание Комитета по правам человека, ответственного за наблюдение за принятием мер по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте.

В отличие от Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит общего положения, применимого ко всем правам, изложенным в Пакте, которое допускает ограничения в отношении их осуществления. Однако некоторые его статьи предусматривают, что права, о которых идет речь, не должны подвергаться никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в интересах государственной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц. Поэтому осуществление некоторых прав ни в коем случае не может быть приостановлено или ограничено даже во время чрезвычайного положения. Такими правами являются право на жизнь, на свободу от пыток, на свободу от рабства и подневольного состояния, на защиту от лишения свободы за невыплату долга, на свободу от обратной силы уголовного законодательства, на признание правосубъектности и на свободу мысли, совести и религии.

Международный пакт о гражданских и политических правах позволяет государству ограничивать или приостанавливать осуществление некоторых прав только во время официально объявленного чрезвычайного положения, при котором жизнь нации находится под угрозой. Такое ограничение или приостановление осуществления прав допускается только «в такой степени, в какой это требуется остротой положения», и ни в коем случае не влечет за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения (ст. 4). О таком ограничении или приостановлении осуществления прав необходимо также уведомлять ООН.

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (*первый Факультативный протокол* — МППП-ФП1)¹ дает возможность Комитету по правам человека, созданному в соответствии со ст. 28 Пакта, получать и рас-

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 38–41.

смаывать сообщения лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте.

Согласно ст. 1 Факультативного протокола государство — участник Пакта, которое становится участником Протокола, признает компетенцию Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Лица, исчерпавшие внутренние средства правовой защиты, могут представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение.

Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (МППП-ФП2), был принят Генеральной Ассамблеей резолюцией 44/128 от 15 декабря 1989 г.¹ Согласно ст. 6 положения второго Факультативного протокола применяются в качестве дополнительных положений к самому Пакту. В соответствии со ст. 1 этого Факультативного протокола ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства — участника Протокола, не подвергается смертной казни. Согласно ст. 3 второго Факультативного протокола государства-участники должны включать в доклады, которые они представляют Комитету по правам человека, информацию о мерах, принятых ими для осуществления данного Протокола. В соответствии со ст. 5 данного Факультативного протокола компетенция Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения отдельных лиц, находящихся под его юрисдикцией, распространяется на положения второго Факультативного протокола, если только заинтересованное государство-участник не сделало заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах вступил в силу 3 января 1976 г., спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря ООН тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении,

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 42–45.

как это предусматривается в ст. 27. По состоянию на 15 июля 2012 г. Пакт ратифицировали или присоединились к нему 160 государств.

Международный пакт о гражданских и политических правах вступил в силу 23 марта 1976 г., спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря ООН тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, как это предусматривается в ст. 49. По состоянию на 15 июля 2012 г. Пакт ратифицировали или присоединились к нему 167 государств.

По состоянию на 15 июля 2012 г. 48 государств — участников Международного пакта о гражданских и политических правах (включая Россию) сделали заявление в соответствии со ст. 41, признав компетенцию Комитета по правам человека «получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств» в соответствии с Пактом. Напомним о том, что положения ст. 41 вступили в силу 28 марта 1979 г. в соответствии с п. 2 этой статьи.

Первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах вступил в силу одновременно с Пактом, получив десять ратификаций или присоединений, что составляет необходимый минимум. По состоянию на 15 июля 2012 г. 114 государств — участников Пакта стали также участниками первого Факультативного протокола.

Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, был принят 15 декабря 1989 г. и вступил в силу 11 июля 1991 г. после получения десяти ратификаций или присоединений, что составляет необходимый минимум. По состоянию на 15 июля 2012 г. второй Факультативный протокол ратифицировали или присоединились к нему 75 государств.

10 декабря 2008 г. ГА ООН на основе своей резолюции (63/117) приняла *Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП-ФП). Факультативный протокол открыт для присоединения любого государства, ратифицировавшего Пакт или присоединившегося к нему. Факультативный протокол вступает в силу через три месяца со дня сдачи на хранение Генеральному секре-

тарю ООН десятой ратификационной грамоты или десятого документа о присоединении. По состоянию на 15 июля 2012 г. 40 государств подписали его, 8 государств ратифицировали его.

2.1.3. Юридический характер обязательств государств — участников Международных пактов о правах человека

Еще в процессе создания Международного билля о правах человека вопрос о юридическом характере обязательств государств по различным категориям прав человека и основных свобод оказался решающим в деле выработки вместо одного двух пактов о правах человека.

Принятие вместо одного двух международных пактов часто в правовой литературе объясняется расхождением в позиции капиталистических и социалистических государств в разгар «холодной войны», обусловленным идеологическим противостоянием: западные капиталистические государства отдавали предпочтение гражданским и политическим правам человека, обвиняя социалистические государства в их нарушениях, а социалистические государства — наоборот, отдавали предпочтение экономическим и социальным правам, обвиняя капиталистические государства в нарушении этих прав.

Однако такое расхождение не помешало этим же государствам в Воззвании Тегеранской конференции от 13 мая 1968 г. подчеркнуть, что, поскольку права и свободы человека неделимы, полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав¹.

Для справки отметим, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах вступил в силу 3 января 1976 г., а Международный пакт о гражданских и политических правах — 23 марта того же года. По состоянию на 15 июля 2012 г. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ратифицировали 160 государств, а Международный пакт о гражданских и политических правах — 167 государств.

¹ См.: Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М.: НОРМА-М, 2002. — С. 75–77.

Казалось бы, указанная статистика, а также множество актов, принятых в системе ООН, подтверждают одинаковое отношение государств ко всем правам человека: гражданским, политическим, социальным, экономическим и культурным. Однако на практике, особенно на уровне тех же государственных органов, отвечающих за выполнение обязательств по этим пактам, наблюдаются попытки неодинакового подхода к их осуществлению путем различной трактовки нормативного характера самих этих прав.

Прежде всего указывается на то, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в отличие от Международного пакта о гражданских и политических правах предоставляет государствам большую гибкость в обеспечении экономических, социальных и культурных прав. Соответствующее положение (п. 1 ст. 2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в этом отношении гласит: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Более того, в п. 3 данной статьи предусмотрено, что «развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами»¹.

Очевидно, что в определенной степени эти положения Пакта могут использоваться правительствами в качестве своеобразной отговорки в случае, когда они не обеспечивают достижение надлежащих стандартов в рассматриваемой сфере. Такая вероятность вполне допускается, поскольку многие правительства не считают экономические, социальные и культурные права в качестве прав человека. Ряд из них склонны рассматривать эти вопросы в аспекте,

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 8.

скорее, формирования политики и программы, но не прав. В результате правительства решают, когда именно они считают возможным принимать те или иные меры и какой объем ресурсов они готовы ассигновать на решение соответствующих вопросов.

Учитывая подобные обстоятельства, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял Замечание общего порядка в 1990 г. (№ 3), а затем дополнил его положения другим Замечанием общего порядка в 1998 г. (№ 9). Указанные замечания рассматривают сущность обязательств государств относительно обеспечения реализации на их территории основных положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах во внутреннем праве государства — участника Пакта.

Заметим, что эти акты были приняты Комитетом в условиях отсутствия «холодной войны» и глобального идеологического противостояния.

В Замечании общего порядка № 3 (о природе обязательств государств-участников по п. 1 ст. 2 Пакта) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассмотрел вопросы, связанные с природой и сферой охвата обязательств государств-участников. В Замечании № 9 Комитет попытался органично развить некоторые элементы предыдущего Замечания общего порядка № 3.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что главное обязательство государств-участников по Пакту об экономических, социальных и культурных правах заключается в обеспечении осуществления признаваемых в нем прав.

Обязывая правительства добиваться этого «всеми надлежащими способами», Пакт предлагает широкий и гибкий подход, позволяющий принимать во внимание специфику правовых и административных систем каждого государства. Однако, по мнению Комитета, данная гибкость сосуществует с обязательством каждого государства-участника использовать все имеющиеся в его распоряжении средства для обеспечения осуществления признаваемых в Пакте прав. В этой связи необходимо учитывать основополагающие требования международного права прав человека, а именно: нормы Пакта должны быть надлежащим образом признаны во

внутреннем праве; любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав, или средства защиты, а также должны быть приняты надлежащие меры для обеспечения подотчетности правительств.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что вопросы, касающиеся применения положений Пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права. Первый из этих принципов, отраженный в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., заключается в том, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Другими словами, государствам надлежит при необходимости изменять свое внутреннее право, с тем чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств.

Второй принцип нашел отражение в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом».

Комитет замечает, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит прямого аналога Международного пакта о гражданских и политических правах, который налагает обязательства на государства-участников, в частности, «развивать возможности судебной защиты». Тем не менее, с точки зрения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, государству-участнику, стремящемуся оправдать отсутствие в его правовой системе каких-либо внутренних средств правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав, необходимо будет доказать, что:

- либо такие средства защиты не предоставляют собой «надлежащих способов» по смыслу п. 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

- либо, ввиду наличия других используемых способов, в них нет необходимости.

Однако это будет трудно доказать, и Комитет считает, что во многих случаях другие используемые «способы», возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что в целом имеющие обязательную юридическую силу международные стандарты в области прав человека должны иметь непосредственное применение во внутренней правовой системе каждого государства-участника, предоставляя тем самым реальную возможность лицам добиваться обеспечения осуществления своих прав через национальные суды и другие органы правосудия. В данном плане норма исчерпания внутренних средств правовой защиты, безусловно, укрепляет примат национальных средств защиты.

Существование и дальнейшее развитие международных процедур рассмотрения индивидуальных жалоб является важным, однако аналогичные процедуры, в конечном счете, только дополняют эффективные внутренние средства правовой защиты.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что Пакт не предусматривает конкретных средств, при помощи которых его положения должны осуществляться в национальном праве. Более того, он не содержит никаких положений, обязывающих к его полной инкорпорации или требующих предоставления ему какого-либо определенного статуса в национальном праве. Хотя выбор конкретного метода обеспечения осуществления признанных Пактом прав в национальном праве оставлен на усмотрение каждого государства-участника, используемые способы должны быть надлежащими в смысле обеспечения результатов, сообразующихся с полным осуществлением государством-участником своих обязательств. По мнению Комитета, избранные способы также подлежат рассмотрению в качестве части процедуры обсуждения Комитетом вопроса о выполнении государством-участником его обязательств по Пакту.

Анализ практики государств по применению положений Пакта показывает, что государства используют разнообразные подходы.

Одни вообще не принимают никаких конкретных мер. Из числа тех государств, которые принимают меры, одни «трансформи-

ровали» Пакт во внутреннее право путем дополнения или изменения действующего законодательства и без ссылок на конкретные положения Пакта.

Другие интегрировали его положения во внутреннее право таким образом, что они были оставлены в неизменном виде, что, в свою очередь, сделало их частью национального права. Зачастую это делается посредством конституционных положений, предоставляющих преимущественную силу положениям международных договоров по правам человека перед любыми несоответствующими национальными законами. Подход государств к трактовке положений Пакта в значительной степени зависит от подходов, применяемых ими во внутреннем праве в отношении международных договоров в целом.

По убеждению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, вне зависимости от предпочитаемой методологии должен соблюдаться ряд принципов, вытекающих из обязанности обеспечивать осуществление Пакта.

Во-первых, выбранные способы осуществления должны быть адекватными, чтобы обеспечить выполнение обязательств по Пакту. При определении оптимального способа придания юридической силы признаваемым Пактом правам в системе внутреннего права актуальное значение имеет необходимость обеспечения возможности защиты прав в судебном порядке.

Во-вторых, должны приниматься во внимание средства, которые уже доказали в соответствующей стране свою наибольшую эффективность в деле обеспечения защиты других прав человека. В тех случаях, когда средства, используемые для обеспечения осуществления положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах, в существенной степени отличаются от средств, используемых при осуществлении других договоров в области прав человека, для обоснования этого должны быть представлены веские доводы с учетом того, что положения Пакта в значительной степени сопоставимы с положениями, используемыми в договорах о гражданских и политических правах.

В-третьих, хотя Пакт по экономическим, социальным и культурным правам формально не обязывает государства инкорпори-

ровать содержащиеся в нем положения во внутреннее право, такой подход является желательным. Прямая инкорпорация позволяет избежать проблем, которые могут возникнуть при «переводе» договорных обязательств в нормы национального права, и обеспечивает лицам основу для прямых ссылок на признаваемые Пактом права в национальных судах. По этим причинам Комитет настоятельно рекомендует официально принять или инкорпорировать Пакт в национальное право.

По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, право на эффективную защиту не следует толковать в качестве непременно требующего наличия средств судебной защиты.

Во многих случаях средства административной защиты будут достаточными, и те, кто находится под юрисдикцией государства-участника, имеют законные основания, базирующиеся на принципе добросовестности, рассчитывать на то, что при принятии своих решений все административные органы будут учитывать требования Пакта. Любые такие средства административной защиты должны быть доступными, приемлемыми, своевременными и эффективными. Зачастую уместной была бы также возможность обжалования в конечном итоге таких административных процедур в судебном порядке. Иными словами, во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть адекватные средства судебной защиты.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что, когда речь идет о гражданских и политических правах, необходимость наличия средств судебной защиты в случае их нарушений, как правило, воспринимается как нечто само собой разумеющееся. К сожалению, в случае нарушения экономических, социальных и культурных прав подход очень часто является противоположным. Такое расхождение не может быть оправдано ни характером прав, ни соответствующими положениями Пакта. Комитет уже четко заявил, что считает возможным прямое применение многих положений Пакта, прежде всего положений

ст. 3, 7, 8, 10, 13 и 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В данной связи Комитет считает важным проводить различие между возможностью обеспечения прав в судебном порядке и прямо применяемыми нормами. Кроме того, следует иметь в виду, что в Пакте нет ни одного права, которое в подавляющем большинстве систем не могло бы рассматриваться в качестве обладающего, по крайней мере, некоторыми существенными аспектами, обеспечивающими возможность его защиты в судебном порядке.

По замечанию Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, иногда высказывается мысль о том, что вопросы, связанные с распределением ресурсов, должны рассматриваться не судами, а политическими органами власти. По мнению Комитета, хотя к разделению сфер компетенции между различными ветвями власти необходимо относиться с уважением, нужно признать, что суды, как правило, уже участвуют в решении широкого спектра вопросов, имеющих важное значение с точки зрения распределения ресурсов. Таким образом, принятие жесткой классификации экономических, социальных и культурных прав, которая уже в силу самого их определения вывела бы их из круга ведения судов, было бы произвольным и несовместимым с тем принципом, согласно которому названные две группы прав человека являются неделимыми и взаимозависимыми. Это также резко сократило бы возможности судов по защите прав самых уязвимых групп общества.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что Пакт не исключает возможности рассмотрения содержащихся в нем прав в качестве прямо применяемых в системах, предусматривающих такую возможность. В связи с этим Комитет напоминает, что в период подготовки Пакта попытки включить в него конкретное положение о «невозможности его прямого применения» были решительно отвергнуты.

По мнению Комитета, в большинстве государств решение вопроса о возможности прямого применения того или иного договорного положения относится к компетенции судов, а не исполни-

тельной или законодательной власти. Для эффективного выполнения этой функции соответствующие суды и другие органы правосудия должны понимать характер и значение Пакта, а также важную роль средств судебной защиты в его осуществлении.

Так, например, когда правительства участвуют в судопроизводстве, они должны содействовать такому толкованию внутреннего права, которое способствовало бы осуществлению их обязательств по Пакту. Особенно важно не занимать заранее позиции, в соответствии с которой такие нормы не должны рассматриваться в качестве прямо применяемых норм.

Из имеющейся информации ясно следует, что практика государств является неодинаковой. Комитет отмечает, что некоторые суды применяют положения Пакта либо непосредственно, либо в качестве толковательных стандартов. Другие суды готовы в принципе признать значимость Пакта для толкования положений внутреннего права, но на практике влияние Пакта на обоснование решений или итоги рассмотрения дел является весьма ограниченным.

Суды отказываются признать какие-либо юридические последствия Пакта в делах, при рассмотрении которых участники разбирательства пытаются опереться на его положения. В большинстве стран остаются значительные нереализованные возможности для большей опоры судов на положения Пакта.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что в пределах надлежащего выполнения своих функций в сфере судебного надзора суды должны учитывать признаваемые Пактом права в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения соответствия между поведением государства и его обязательствами по Пакту. Пренебрежение этой ответственностью со стороны судов несовместимо с принципом господства права, который неизменно подразумевает уважение международных обязательств в области прав человека.

Комитет напоминает общепризнанный подход о том, что нормы внутреннего права следует в максимально возможной степени толковать таким образом, чтобы это соответствовало международно-правовым обязательствам государства. Следовательно, когда

перед национальным правоприменительным органом встает проблема выбора между толкованием норм внутреннего права, которое приведет к нарушению государством Пакта, и толкованием, которое позволит государству выполнить положения Пакта, международное право диктует необходимость выбора второго варианта. Гарантии справедливости и недискриминации должны в максимально возможной степени толковаться так, чтобы содействовать обеспечению полной защиты экономических, социальных и культурных прав¹.

В 2004 г. Комитет по правам человека принял Замечание общего порядка (№ 31) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участников Международного пакта о гражданских и политических правах², которое заменило прежнее Замечание общего порядка (№ 3) по аналогичному вопросу. Данный вопрос также был затронут в Замечании общего порядка № 18 и Замечании общего порядка № 28.

Поскольку Замечание общего порядка № 31 касается ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, вначале целесообразно привести основные положения из этой статьи:

«1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого то ни было различия...

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:

¹ См.: Организация Объединенных Наций и защита прав человека: Монография / Под. ред. А.Х. Абашидзе. — М.: РУДН, 2009. — С. 102–109.

² См.: Док. ООН. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 2004. — P. 308–314.

а) обеспечивать любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве...»¹.

Комитет по правам человека отмечает, что в данной статье определяется сфера охвата юридических обязательств, принимаемых на себя государствами — участниками Пакта. На государства-участников налагается общее обязательство уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте. Согласно принципу, сформулированному в ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., государства-участники обязаны добросовестно выполнять свои обязательства по Пакту.

Обязательства по Пакту в целом, и по ст. 2 в частности, являются юридически обязательными для каждого государства-участника. Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника.

Исполнительная ветвь государственной власти, которая обычно представляет государство-участника на международном уровне, в том числе и в Комитете, не может ссылаться на то обстоятельство, что действие, несовместимое с положениями Пакта, было осуществлено другой ветвью власти в качестве оправдания для освобождения государства-участника от ответственности за указанное действие и имевшее место в результате этого нарушение Пакта. Такое понимание проистекает непосредственно из содержащегося в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. принципа.

Хотя в п. 2 ст. 2 государствам-участникам разрешается осуществлять признаваемые в Пакте права в соответствии со своими конституционными процедурами этот же принцип работает и на то, чтобы не дать государствам-участникам возможности ссылать-

¹ Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 19.

ся на положения конституционного права или других отраслей внутреннего права для оправдания несоблюдения или невыполнения ими обязательств по договору. В этом отношении Комитет напоминает государствам-участникам, имеющим федеративную структуру, положения ст. 50 Пакта, согласно которым постановления Пакта «распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий».

Предусмотренное в п. 1 ст. 2 обязательство уважать и обеспечивать права, признаваемые в Пакте, имеет прямое действие для всех государств-участников. Комитет по правам человека напоминает о том, что в своем Замечании общего порядка № 24 он указал, что оговорки к ст. 2 будут несовместимы с Пактом с точки зрения его объекта и целей.

Юридическое обязательство по п. 1 ст. 2 является одновременно негативным и позитивным по своей природе. Государства-участники обязаны воздерживаться от нарушения прав, признаваемых в Пакте, и любое ограничение любого из этих прав должно быть допустимым соответствующими положениями Пакта. Когда такие ограничения имеют место, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты прав по Пакту. Ни при каких обстоятельствах ограничения не могут применяться таким образом, чтобы это нарушало существо признанного в Пакте права.

Предусмотренные в п. 1 ст. 2 обязательства юридически связывают государства-участники и как таковые не имеют прямой горизонтальной силы с точки зрения международного права.

Пакт нельзя рассматривать как замену внутреннего уголовного или гражданского законодательства. Однако позитивные обязательства государств-участников по обеспечению соблюдения предусмотренных Пактом прав будут выполнены полностью только в том случае, если люди будут защищены государством не только от нарушения предусмотренных Пактом прав представителями государства, но и от актов, совершаемых частными лицами или негосударственными образованиями, наносящими ущерб осуществлению предусмотренных Пактом прав в той мере, в какой они могут

применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями.

Могут иметь место такие обстоятельства, при которых не обеспечение признаваемых в Пакте прав, как это требуется положениями ст. 2, приведет к нарушениям государствами-участниками этих прав в результате попустительства со стороны государств-участников или непринятия ими необходимых мер или неосуществления должной предусмотрительности в целях предупреждения, наказания, расследования или компенсации вреда, причиненного такими действиями со стороны частных лиц или негосударственных образований. Государствам надлежит помнить о взаимосвязи между позитивными обязательствами, налагаемыми ст. 2, и необходимостью обеспечить в соответствии с п. 3 ст. 2 эффективные средства судебной защиты в случае нарушений.

В некоторых статьях самого Пакта предусматриваются определенные области существования позитивного обязательства государств-участников, касающегося регулирования деятельности физических лиц или негосударственных образований. Например, защиты со стороны закона требует гарантированное в ст. 17 невмешательство в личную жизнь. Аналогичным образом из ст. 7 напрямую вытекает, что государства-участники должны принимать позитивные меры, для того чтобы частные лица или негосударственные образования не подвергали пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию других подвластных им лиц.

Бенефициарами прав, признаваемых в Пакте, являются отдельные лица. Хотя, за исключением ст. 1, в Пакте не перечислены права юридических лиц или сходных с ними образований или сообществ, многие из прав, признанных в Пакте, таких, как свобода иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору (ст. 18), свобода ассоциации с другими (ст. 22) или права представителей меньшинств (ст. 27), могут реализовываться сообща с другими лицами. Тот факт, что компетенция Комитета получать и рассматривать сообщения ограничивается теми из них, которые представляются отдельными лицами или от их имени (ст. 1 Первого Факультативного протокола), не мешает таким лицам утверждать, что действия или

бездействие, затрагивающие юридических лиц и сходные с ними образования, представляют собой нарушение их собственных прав.

Согласно п. 1 ст. 2 от государств-участников требуется уважать и обеспечивать признаваемые в Пакте права всем лицам, находящимся в пределах их территории, и всем лицам, находящимся под их юрисдикцией. Это означает, что государство-участник обязано уважать и обеспечивать любому лицу, находящемуся в пределах компетенции или эффективного контроля этого государства-участника, права, признаваемые в Пакте, даже если лицо не находится на территории государства-участника.

Как указывается в Замечании общего порядка № 15 (1986 г.), возможность пользоваться предусмотренными в Пакте правами имеют не только граждане государств-участников, но и все лица, независимо от их гражданства или отсутствия такового, которые могут оказаться на территории или под юрисдикцией государства-участника, т.е. такие лица, как просители убежища, беженцы, трудящиеся-мигранты или иные категории лиц. Этот принцип применим также к лицам, находящимся в рамках компетенции или под эффективным контролем сил государства-участника, действующих за пределами его территории, независимо от обстоятельств, при которых была установлена такая компетенция или эффективный контроль, как, например, в случае сил, представляющих собой национальный контингент государства-участника, выделенный для участия в международной операции по поддержанию или укреплению мира.

Как указывается в Замечании общего порядка № 29, положения Пакта применяются также и в ситуациях вооруженного конфликта, к которым применимы нормы МГП.

Кроме того, предусмотренное в ст. 2 обязательство государств-участников уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их контролем лицам признаваемые Пактом права влечет за собой обязательство не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять каким-либо иным образом лицо со своей территории, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозмездимого вреда, такого как предусмотренный в ст. 6 и 7 Пакта, будь-то в страну, в которую планируется выдворить данное

лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии.

Пункт 2 ст. 2 налагает на государства-участники обязательство предпринимать необходимые шаги для обеспечения соблюдения признаваемых в Пакте прав во внутреннем законодательстве. Это означает, что если признаваемые в Пакте права уже не защищены во внутреннем законодательстве или практике государств-участников, от них требуется при ратификации Пакта внести во внутреннее законодательство и практику такие изменения, которые необходимы для обеспечения их соответствия положениям Пакта. Статья 2 требует, чтобы в случае наличия расхождений между положениями внутреннего законодательства и Пакта внутреннее законодательство или практика были изменены таким образом, чтобы они соответствовали стандартам, устанавливаемым предусмотренными в Пакте существенными гарантиями. Статья 2 разрешает государству-участнику принимать необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и, соответственно, не требует, чтобы Пакт путем инкорпорации его в национальное законодательство мог прямо применяться в судах.

Комитет по правам человека, со своей стороны, придерживается того мнения, что гарантируемые в Пакте права могут быть лучше защищены в государствах, в которых Пакт автоматически или через соответствующую процедуру инкорпорации становится частью внутренней правовой системы. В целях содействия полному осуществлению признаваемых в Пакте прав в соответствии со ст. 2 Комитет призывает те государства-участников, в которых Пакт не является частью внутренней правовой системы, рассмотреть вопрос об инкорпорации Пакта, с тем чтобы сделать его частью внутреннего права.

Провозглашаемое в п. 2 ст. 2 обязательство принимать меры для обеспечения реализации признаваемых в Пакте прав является абсолютным обязательством непосредственного действия. Несоблюдение этого обязательства не может быть оправдано какими бы то ни было внутренними соображениями политического, социального, культурного или экономического характера.

В п. 3 ст. 2 содержится требование о том, чтобы наряду с эффективной защитой признаваемых в Пакте прав государства-участники обеспечивали любым лицам доступные и эффективные средства правовой защиты для восстановления нарушенных прав. Такие средства правовой защиты должны соответствующим образом адаптироваться, с тем чтобы учитывать особую уязвимость некоторых категорий лиц, включая, в частности, детей.

Комитет по правам человека придает большое значение тому, чтобы государства-участники создавали надлежащие судебные и административные механизмы для рассмотрения жалоб на нарушение прав во внутреннем законодательстве.

Комитет отмечает, что осуществление признаваемых в Пакте прав может быть эффективным образом обеспечено судами различными способами, включая прямое применение положений Пакта, применение сопоставимых конституционных или иных положений закона или же путем ссылок на положения Пакта при применении положений национального законодательства.

Особенно важное значение для выполнения общего обязательства по скорейшему, тщательному и эффективному расследованию утверждений о нарушениях прав с помощью независимых и беспристрастных органов имеют административные механизмы. Непринятие государством-участником мер для проведения расследования утверждений об имевших место нарушениях само по себе может стать отдельным нарушением Пакта. Важнейшим элементом права на эффективное средство правовой защиты является прекращение длящегося нарушения.

Пункт 3 ст. 2 требует, чтобы государства-участники обеспечивали возмещение лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены. Без обеспечения возмещения лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены, обязательство обеспечения эффективного средства судебной защиты, занимающее центральное место в обеспечении эффективности п. 3 ст. 2, останется невыполненным.

Наряду с ясно выраженным требованием возмещения в п. 5 ст. 9 и п. 6 ст. 14 Комитет по правам человека считает, что Пактом предусматривается, как правило, обязательство выплаты соответствующей компенсации.

Комитет отмечает, что в соответствующих случаях возмещение может представлять собой реституцию, реабилитацию и такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии, гарантии неповторения и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека.

В целом, непризнание наличия вытекающего из ст. 2 обязательства принимать меры для предупреждения повторения нарушений Пакта противоречило бы его целям. Поэтому Комитет нередко отмечает необходимость принятия мер, направленных на недопущение повторения рассматриваемого нарушения. Такие меры могут потребовать внесения изменений в законы и практику государства-участника.

В тех случаях, когда в результате расследований вскрываются нарушения некоторых признаваемых в Пакте прав, государства-участники обязаны обеспечить привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушении указанных прав. Как и в случае непроведения расследования, непривлечение к ответственности лиц, виновных в совершении таких нарушений, может само по себе стать отдельным нарушением Пакта.

Поэтому в тех случаях, когда государственные должностные лица или государственные служащие совершают нарушения, признаваемых в Пакте прав, соответствующие государства-участники не имеют права освобождать лиц, виновных в совершении этих нарушений, от личной ответственности, как это имело место в ряде случаев применения амнистии (см. Замечание общего порядка № 20) и имевших ранее место случаев предоставления иммунитета и освобождения от наказания.

Кроме того, никакое должностное положение не может служить оправданием для того, чтобы лица, которые могут быть признаны виновными в совершении таких нарушений, пользовались иммунитетом от привлечения к юридической ответственности.

Следует также устранить и другие препятствия на пути установления юридической ответственности, такие, как ссылки на исполнение приказа вышестоящего начальника или чрезмерно короткие сроки давности в тех случаях, когда такие сроки применя-

ются. Государствам-участникам надлежит также оказывать друг другу помощь в привлечении к судебной ответственности лиц, подозреваемых в совершении нарушений Пакта, которые являются наказуемыми в соответствии с внутренним или международным правом¹.

В Замечании общего порядка (№ 31) Комитет по правам человека напоминает о том, что предусмотренную ст. 41 Пакта процедуру следует рассматривать как подкрепляющую заинтересованность государств-участников в выполнении другими государствами-участниками своих обязательств. Исходя из этого, привлечение внимания к возможным нарушениям установленных Пактом обязательств другими государствами-участниками и предложение соблюдать их обязательства по Пакту следует рассматривать как отражение всеобщей законной заинтересованности и отнюдь не как недружественный акт².

Таким образом, замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по правам человека подтверждают, что все права и свободы человека: гражданские, политические, экономические, социальные и культурные — не только взаимосвязаны и дополняют друг друга, но и подлежат одинаковому соблюдению и выполнению государствами-участниками соответствующих пактов. Лишь такой подход содействует «улучшению условий жизни при большей свободе», как об этом говорится в преамбуле Устава ООН. По мнению Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, понятие «большей свободы» включает идею о том, что развитие, безопасность и права человека неотделимы друг от друга³.

¹ См.: Абашидзе А.Х. Юридический характер обязательств государств — участников Международных пактов о правах человека // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2009. — № 5. — С. 209–222.

² Док. ООН. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 2004. — Р. 308–314.

³ Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» // Док. ООН. A/59/2005. 21 марта 2005 г. — С. 6.

2.2. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации была принята ГА ООН 21 декабря 1965 г. (рез. 2106 А (XX)) и вступила в силу 4 января 1969 г.¹ По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Конвенции являются 175 государств.

На основе данной конвенции был создан первый договорный орган по правам человека в виде Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Данный факт обуславливает необходимость рассмотреть более подробно обстоятельства, связанные с принятием Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Несмотря на усилия, предпринятые правозащитными механизмами ООН, различия, исключения, ограничения и предпочтения, основанные на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, продолжали иметь место в государствах — членах ООН.

Вследствие растущей озабоченности международного сообщества проблемой расовой дискриминации Генеральная Ассамблея ООН в 1963 г. приняла конкретные меры в данном направлении, провозгласив Декларацию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в которой закреплены четыре главных положения:

— всякая теория расового различия или превосходства в научном отношении ложна, в моральном отношении предвзвешенна, в социальном отношении несправедлива и опасна и не может быть оправдана ни в теории, ни на практике;

— расовая дискриминация, и особенно политика правительств, основанная на идеях расового превосходства или на расовой ненависти, являются нарушением основных прав человека и ставят под угрозу дружественные отношения между народами, сотрудничество между государствами и международный мир и безопасность;

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 132–144.

– расовая дискриминация наносит вред не только тем, кто ей подвергается, но также и тем, кто ее проводит;

– создание всемирного сообщества, свободного от расовой сегрегации и дискриминации, порождающих ненависть и отчуждение, является одной из главных целей ООН¹.

В 1965 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В данной Конвенции излагаются меры, которые государства, ставшие участниками Конвенции, обязуются принимать с целью ликвидации расовой дискриминации.

В соответствии с Конвенцией государства-участники обязуются:

– не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;

– не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями;

– пересматривать политику правительства в национальном и местном масштабе и исправлять или отменять законы и постановления, ведущие к возникновению или увековечению расовой дискриминации;

– запрещать и прекращать расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями;

– поощрять объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожение расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения.

Данная Конвенция вступила в силу в 1969 г. после того, как 27 государств ратифицировали ее или присоединились к ней.

Как уже было отмечено, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) является первым органом, созданным ООН для контроля и рассмотрения мер, принимаемых государствами с

¹ Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1963 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/r18_1904.shtml.

целью выполнения их обязательств в соответствии с тем или иным соглашением в области прав человека.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. основана на принципах достоинства и равенства всех людей. Принцип равенства, закрепленный в Конвенции, сочетает в себе формальное равенство перед законом и равную защиту закона с фактическим равенством с точки зрения осуществления прав человека в качестве цели, достигаемой с равенством добросовестного применения ее принципов.

Принцип использования прав человека на равных началах неотъемлем от содержащегося в Конвенции запрета дискриминации по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. «Признаки» дискриминации на практике расширяются за счет понятия «взаимообусловленности», используемого Комитетом по ликвидации расовой дискриминации для обозначения обстоятельств множественной дискриминации как, например, дискриминации по признакам пола, религиозного и этнического происхождения.

В соответствии с Конвенцией дискриминация включает в себя целенаправленную или преднамеренную дискриминацию и проявления дискриминации на практике. Под дискриминацией понимается не только неоправданные «различия, исключаяющие или ограничивающие», но и преднамеренное «предпочтение».

Комитет по ликвидации расовой дискриминации отмечает, что различие в обращении представляет собой дискриминацию, если критерии такого различного обращения, оцениваемые в свете целей Конвенции, не применяются в соответствии с заданной целью и несоразмерны достижению этой цели¹. Комитет также считает, что дифференциация не является дискриминацией, если с учетом целей и задач Конвенции она имеет под собой законные основания².

¹ См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 59 сессия. Дополнение № 38 (A/59/18), п. 4 гл. VII.

² См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 48 сессия. Дополнение № 18 (A/48/18), разд. «В» гл. VIII.

Термин «недискриминация» не означает необходимость единообразного обращения, если между положением одного лица и других лиц существуют значительные различия или, иными словами, если имеются объективные и разумные основания для различного обращения. Равное обращение с лицами и гражданами, находящимися в объективно различном положении, представляет собой дискриминацию на практике, так же как и неравное обращение с лицами, находящимися в объективно одинаковом положении. Применение принципа недискриминации требует принятия во внимание характерных особенностей тех или иных групп.

Принцип недискриминации в соответствии с п. 1 ст. 1 Конвенции защищает использование на равных началах прав человека и основных свобод в «политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни». Перечень прав человека, в отношении которых по условиям Конвенции действует этот принцип, не является исчерпывающим и охватывает любую область прав человека, регламентируемую органами власти в государстве-участнике.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации в 1993 г. выработал общую рекомендацию, касающуюся определения расовой дискриминации, основываясь на п. 1 ст. 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Общая рекомендация гласит:

«1. Недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой бы то ни было дискриминации, является одним из основных принципов защиты прав человека. Комитет хотел бы обратить внимание государств-участников на некоторые моменты в связи с определением расовой дискриминации, содержащимся в пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Он считает, что слова «основанное на признаках» по своему смыслу не отличаются от слов «по признаку» в седьмом пункте преамбулы. Проведение какого-либо различия между этими формулировками, если оно имеет целью или результатом нанесение ущерба конкретным правам и свободам, противоречит Конвенции. Это подтверждается обязательством государств-участников согласно пункту 1 с) статьи 2

Конвенции в отношении отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации.

2. Комитет отмечает, что дифференциация не является дискриминацией, если с учетом целей и задач Конвенции она имеет под собой законные основания или подпадает под действие пункта 4 статьи 1 Конвенции. При рассмотрении законности оснований для дифференциации Комитет будет исходить из того, что те или иные конкретные действия могут преследовать различные цели. Давая оценку результатам тех или иных действий с точки зрения их соответствия Конвенции, Комитет будет стремиться определить, не ставят ли такие действия в неоправданно неравное положение ту или иную группу, отличающуюся по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.

3. В пункте 1 статьи 1 Конвенции упоминаются также политическая, экономическая, социальная и культурная области; соответствующие права и свободы закреплены в статье 5».

Государства-участники обязаны представлять КЛРД раз в четыре года всеобъемлющие доклады, а раз в два года — краткие доклады, содержащие новую информацию. Когда КЛРД получает на рассмотрение доклад, представитель соответствующей страны может выступить по нему со вступительным словом, ответить на вопросы экспертов и прокомментировать сделанные ими замечания. В докладе КЛРД Генеральной Ассамблее обобщаются результаты рассмотрения докладов и содержатся предложения и рекомендации.

Если какое-либо государство-участник считает, что другое государство-участник не выполняет положения Конвенции, то оно на основе п. 1 ст. 11 Конвенции может довести эти сведения КЛРД. В ст. 11–13 Конвенции содержатся правила рассмотрения межгосударственного спора по осуществлению Конвенции.

Однако данная процедура не исключает других процедур, которыми могут воспользоваться соответствующие государства-участники. До сих пор ни одно государство-участник не использовало этой процедуры, которая предусматривает создание согласительной комиссии, если рассматриваемый вопрос не удалось урегулировать каким-либо другим путем.

В соответствии с п. 1 ст. 14 Конвенции государство-участник может в любое время заявить, что оно признает компетенцию КЛРД в пределах его юрисдикции принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником каких-либо прав, изложенных в Конвенции. Согласно п. 9 ст. 14 Конвенции данная процедура вступила в силу в 1982 г., после того как десять государств-участников заявили о том, что они признают компетенцию КЛРД по индивидуальным петициям.

Комитет в конфиденциальном порядке доводит такие сообщения до сведения соответствующего государства-участника, однако не называет лицо или группу лиц, утверждающих о наличии нарушения, без его или их согласия. После того как государство представило разъяснение своей позиции и, возможно, предложило решение, Комитет рассматривает данный вопрос и может делать предложения и рекомендации, которые препровождаются как соответствующему лицу или группе лиц, так и государству-участнику.

Со времени создания КЛРД многие самоуправляющиеся территории, включая некоторые территории, управляемые государствами в соответствии с соглашениями об опеке ООН, получили независимость. Тем не менее по-прежнему насчитывается два десятка таких территорий, и когда любая соответствующая группа населения представляет петицию по вопросу о расовой дискриминации, КЛРД обязан рассмотреть ее и представить доклад с рекомендациями Генеральной Ассамблее. Комитет также представляет общие доклады по проблемам, касающимся расовой дискриминации на данных территориях.

2.3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Дискриминация в отношении женщин, к сожалению, является широко распространенным явлением. Сохранению этого негативного явления способствует наличие устоявшихся стереотипов, а также традиционных культурных и религиозных обычаев и предвзятостей, принижающих роль женщин.

В ноябре 1967 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин. В 1972 г. Генеральный секретарь ООН просил Комиссию по положению женщин¹ запросить мнения государств — членов ООН относительно формы и содержания возможного международного договора о правах женщин. В 1973 г. ЭКОСОС создал рабочую группу для рассмотрения вопроса о разработке такой конвенции. В 1974 г. Комиссия по положению женщин приступила к разработке конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин. Работе этой Комиссии способствовали итоги Всемирной конференции в рамках Международного года женщин, которая состоялась в 1975 г. На данной конференции был принят план действий, в котором отмечалось, что первоочередное внимание следует уделить «разработке и принятию конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также эффективным методам ее выполнения». В течение последующих лет процесс разработки конвенции продолжался в рамках Комиссии по положению женщин. В 1977 г после представления Генеральной Ассамблее проекта конвенции она учредила специальную рабочую группу для завершения разработки проекта.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин была принята Генеральной Ассамблеей 18 декабря 1979 г. на основе резолюции 34/180. 3 сентября 1981 г., после того, как были получены первые 20 ратификационных грамот, Конвенция вступила в силу². По состоянию на 15 июля 2012 г. в Конвенции участвуют 187 государств. 22 декабря 1995 г. ГА ООН была принята оговорка к п. 1 ст. 20 Конвенции, однако она еще не вступила в силу.

¹ Комиссия по положению женщин была учреждена ЭКОСОС в 1946 г. Она занимается подготовкой докладов и рекомендаций ЭКОСОС, которые касаются поощрения прав женщин в политической, экономической, гражданской, социальной и учебной областях, а также разработкой предложений о принятии мер в отношении неотложных проблем в области прав женщин с целью осуществления принципа равноправия мужчин и женщин.

² См.: Права человека. Сб. международных договоров. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 173–185.

В Конвенции излагаются в юридически императивной форме согласованные на международном уровне принципы о правах женщин, которые применимы ко всем женщинам во всех областях. При этом основополагающей правовой нормой Конвенции является запрещение всех форм дискриминации в отношении женщин. Осуществление этой нормы не может быть обеспечено лишь посредством принятия нейтральных, с точки зрения статуса мужчин и женщин, законов. Помимо требования о том, чтобы женщинам предоставлялись равные по сравнению с мужчинами права, в Конвенции предписывается также принятие определенных мер для обеспечения того, чтобы повсюду женщины могли пользоваться признанными за ними правами.

В ст. 1 дается исчерпывающее определение дискриминации, которое применимо ко всем положениям Конвенции. К такой дискриминации приводит любое различие в обращении по признаку пола, которое:

- умышленно или неумышленно наносит ущерб женщинам;
- мешает обществу в целом признать права женщин как в частной, так и общественной сфере;
- мешает женщинам пользоваться своими признанными правами человека и основными свободами.

К этим положениям следует добавить мнение Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, выработанное в 1992 г., о распространении общего запрещения дискриминации в отношении женщин на проявления насилия по признаку пола.

Государства-участники на основе ст. 2 Конвенции осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются, в частности, принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин.

В ст. 3 Конвенции определяются надлежащие меры, включая законодательные, которые необходимо принимать во всех областях для осуществления положений ст. 2 Конвенции.

По мнению Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, положение Конвенции о том, что государства-участники соглашаются «всеми соответствующими способами проводить» политику и выполнять обязательства по соответствующей Конвенции предполагает обязательство государств использовать надлежащие средства или определенный способ поведения, обеспечивающий этим государствам значительную гибкость в плане выработки политики, которая будет подходить для его конкретных правовых, политических, экономических, административных и институциональных рамок. При этом государства должны быть в состоянии обосновать целесообразность конкретных выбранных ими способов и продемонстрировать, будут ли они способствовать достижению искомого эффекта и результата. В конечном счете, именно Комитету предстоит определять, действительно ли государства-участники приняли все необходимые меры на национальном уровне для обеспечения полной реализации прав, признаваемых в Конвенции.

Принятая политика должна охватывать конституционные и законодательные гарантии, включая ее согласование с правовыми положениями на национальном уровне и внесение поправок в противоречивые правовые положения.

Ратифицируя конвенцию о правах человека, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, государства-участники обязуются включить конвенцию в свои внутренние правовые системы либо так или иначе придать ей соответствующую юридическую силу в рамках своего внутреннего законодательства с целью обеспечения возможности обязательного исполнения ее положений на национальном уровне.

Вопрос о прямом применении положений конвенции на национальном уровне — это вопрос из области конституционного права, и он зависит от статуса международного договора в рамках внутренней правовой системы. Однако Комитет придерживается того мнения, что более надежная защита права женщин на недискриминацию и равенство во всех сферах жизни, как это закреплено в конституциях, может быть обеспечена в тех государствах, где

Конвенция автоматически или через соответствующую процедуру инкорпорации становится частью внутренней правовой системы.

Государства должны обеспечить, чтобы суды в обязательном порядке применяли положения Конвенции, а при толковании законов в максимально возможной степени исходили из обязательств государства по Конвенции. В случаях же когда это не представляется возможным суды должны доводить любое несоответствие между национальным законодательством, включая обычные правовые нормы, и обязательствами государства по Конвенции до сведения соответствующих компетентных органов, поскольку внутригосударственное законодательство ни в коей мере не может служить оправданием неспособности государств выполнять свои международные обязательства¹.

В ст. 4 Конвенции признается, что, даже если женщинам обеспечивается юридическое (*de jure*) равноправие, это не гарантирует автоматически, что на практике (*de facto*) с ними будут обращаться на равноправной основе. Для ускорения фактического равенства между мужчинами и женщинами в обществе и на производстве государствам разрешается принимать специальные коррективные меры до тех пор, пока сохраняется неравенство. Из сказанного видно, что Конвенция выходит за рамки узкой концепции формального равенства и определяет в качестве своих целей равенство возможностей и равенство результатов. Следовательно, позитивные меры являются законными и необходимыми для достижения этих целей.

В своей Общей рекомендации (№ 5) Комитет по ликвидации дискриминации женщин рекомендовал государствам-участникам шире использовать временные специальные меры, такие как борь-

¹ Док. ООН. CEDAW/C/C/28, 16 December 2010. — P. 7, 9, 10. Более подробно об этом см.: Абашидзе А.Х. Годится ли опыт Германии о выполнении международных обязательств по правам человека для подражания? // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Серия: Юридические науки. — 2011. — № 2 (8). — С. 89–96; Абашидзе А.Х. Конституционные положения Германии по имплементации международных договоров о правах человека в национальную правовую систему // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2012. — № 2. — С. 119–129.

ба за равенство, предпочтительное отношение или система квот, в целях расширения участия женщин в области образования, экономики, политики и занятости. Эти специальные меры должны приниматься исключительно с целью более быстрого установления фактического равенства женщин и не должны влечь за собой принятие разных стандартов для мужчин и женщин.

В ст. 5 Конвенции признается, что даже в случае обеспечения юридического равенства женщин и принятия специальных мер в целях содействия их фактическому равенству для достижения подлинного равенства необходимо осуществить изменения на ином уровне. Государствам следует прилагать усилия для искоренения социальных, культурных и традиционных моделей поведения, которые закрепляют стереотипность роли мужчин и женщин, а также для создания в обществе таких условий, которые содействуют осуществлению в полной мере прав женщин.

Статья 6 Конвенции призывает государства принять все соответствующие меры для борьбы против торговли женщинами и эксплуатации проституции. При решении этих проблем важно, чтобы в своих действиях государства учитывали те факторы, которые являются первопричиной женской проституции: недостаточное развитие, нищета, употребление наркотиков, неграмотность и др.

Статья 7 Конвенции предписывает государствам-участникам принимать меры на двух уровнях для обеспечения равенства женщин в политической и общественной жизни: государства должны расширить права, провозглашенные в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, и обеспечить женщинам право голоса на всех выборах и референдумах; государства обязаны обеспечить женщинам право избираться в государственные органы, занимать иные правительственные посты и должности в неправительственных организациях. Эти обязательства могут быть выполнены посредством включения женщин в списки правительственных кандидатов, принятия позитивных мер и введения квот и т.д.

Статья 8 Конвенции требует, чтобы женщины были адекватным образом представлены на международных форумах в качестве членов правительственных делегаций и служащих международных организаций.

В ст. 9 Конвенции закрепляются два основополагающих обязательства: данная статья предписывает государствам-участникам гарантировать женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. (Во многих странах существует, например, дискриминация в отношении женщин, которые, являясь гражданками этих стран, выходят замуж за иностранцев.); данная статья предписывает государствам-участникам предоставить женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей. (Во многих странах дети автоматически получают гражданство отца.)

По ст. 10 Конвенции государства-участники принимают все соответствующие меры для того, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении женщин, с тем чтобы обеспечить им равные права с мужчинами в области образования. Обязательства государств-участников, вытекающие из данной статьи, можно условно разделить на три категории: первое обязательство заключается в обеспечении равного доступа; во-вторых, государства-участники обязаны устранить стереотипные представления о роли мужчин и женщин внутри системы образования посредством внесения в нее соответствующих изменений; третье обязательство государств-участников заключается в уменьшении существующих различий в уровнях обучения мужчин и женщин.

По ст. 11 государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности: право на труд, право на одинаковые возможности при найме на работу, право на свободный выбор профессии или рода работы, право на равное вознаграждение, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и безопасные условия труда.

Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства и гарантирования им эффективного права на труд государства-участники принимают соответствующие меры для того, чтобы запретить, под угрозой применения санкций, увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении и др.

В ст. 11 Конвенции повторяются и развиваются многие из тех прав женщин, которые были провозглашены в конвенциях, принятых в рамках МОТ. В этой статье устанавливается, что женщины должны пользоваться правом, являющимся неотъемлемым правом всех людей. В ней приводится исчерпывающий перечень обязательств государств-участников для обеспечения того, чтобы это право было полностью и эффективно реализовано.

Важно отметить, что гарантии равенства и недискриминации, закрепленные в ст. 11, применимы только к женщинам, официально принятым на работу, вследствие чего в уязвимом положении по-прежнему остаются многие женщины, работа которых официально не признается и права которых, следовательно, по-прежнему лишены защиты.

Доступ к медицинскому обслуживанию является той проблемой, которая затрагивает женщин, мужчин и детей во многих районах мира. Однако, как признается в ст. 12 Конвенции, именно женщины, вследствие их неравноправного положения и особой уязвимости, сталкиваются со множеством препятствий в получении адекватного медицинского обслуживания.

Пункт 1 ст. 12 Конвенции конкретно предписывает государствам-участникам обеспечить на основе равенства мужчин и женщин доступ к медицинскому обслуживанию. Это предполагает устранение всех юридических и социальных барьеров, которые могут мешать или препятствовать женщинам в полной мере пользоваться предоставляемыми медицинскими услугами.

Статья 12 Конвенции затрагивает много вопросов, например, вопрос о планировании размера семьи. Как женщины, так и мужчины должны иметь возможность беспрепятственно планировать свою семью, а государства обязаны предоставлять информацию и организовывать обучение надлежащим и санкционированным методом планирования размера семьи. Любые законы, которые ограничивают доступ женщин к планированию семьи или к любым иным медицинским услугам (предписывая, например, предварительное получение разрешения ее мужа) должны быть отменены.

В п. 2 ст. 12 Конвенции признается, что женщины нуждаются в дополнительном обслуживании и внимании во время беременности-

сти и в послеродовой период. Государства-участники должны признавать потребности женщин, предоставляющих и получающих медицинское обслуживание в этот период, и обеспечить им доступ к соответствующим медицинским услугам и ресурсам, включая адекватное питание до и после беременности.

В ст. 13 Конвенции признается, что, если государства-участники не гарантируют женщинам финансовую независимость, то последние не будут иметь подлинного равенства с мужчинами, поскольку при этом они не смогут возглавлять свои домашние хозяйства, владеть домами и открывать собственное дело. Многие частные предприятия проводят дискриминационную политику в отношении своих служащих-женщин, лишая их возможности получать семейные пособия и страховые выплаты; кредитные и ипотечные учреждения также зачастую предъявляют к женщинам более высокие требования и требуют внесения более высоких взносов или залогов для получения кредита. В рамках системы социального обеспечения дискриминации могут подвергаться матери-одиночки, поскольку предполагается, что они материально зависят от мужчин. В связи с этим, государства должны принимать меры для обеспечения женщинам равного с мужчинами доступа к получению кредитов и займов, а также равного доступа к семейным пособиям.

В ст. 14 Конвенции признается, что женщины в сельских районах составляют группу населения, которая сталкивается с особыми проблемами, требующими внимательного отношения и рассмотрения со стороны государств-участников. Распространяя положения Конвенции на женщин, проживающих в сельских районах, государства-участники однозначно признают важность труда таких женщин и их вклад в обеспечение благосостояния семей и экономику их стран. Этот акцент на аспектах развития является уникальным для международных договоров по правам человека и представляет собой ясное признание той основополагающей связи, которая существует между достижением равенства и участием женщин в процессе развития.

Статья 14 Конвенции требует от государств-участников ликвидировать дискриминацию в отношении женщин в сельских районах,

осуществить их право на адекватные условия жизни и принять специальные меры для обеспечения равного с мужчинами участия в развитии сельских районов и получении выгод от такого развития.

Статья 15 Конвенции подтверждает равенство женщин и мужчин перед законом и предписывает государствам-участникам обеспечивать равенство женщин и мужчин в областях гражданского права, где женщины традиционно подвергаются дискриминации. Так, например, во многих странах женщины не имеют равных с мужчинами прав собственности: традиционные законы о собственности зачастую дискриминируют женщин, так как лишь дети мужского пола могут наследовать принадлежащие семье земельные угодья и после свадьбы в собственность мужа автоматически переходит вся собственность жены.

Пункт 4 ст. 15 Конвенции предписывает обеспечение в законодательном порядке равенства в отношении передвижения лиц и свободы выбора места проживания и местожительства.

Статья 16 Конвенции касается проблемы дискриминации женщин в сфере личной жизни, включая дискриминацию в области законодательства о семье. Во многих случаях женщина подвергается дискриминации в ее собственном доме со стороны ее мужа, членов семьи и окружения. В некоторых обществах молодых женщин или девочек заставляют вступать в брак по расчету.

Хотя в ст. 16 Конвенции конкретно не говорится о насилии в семье, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин ясно отметил, что насилие и жестокое обращение в семье относится к числу нарушений прав человека, на которые должно быть обращено внимание государств-участников.

В случае данной Конвенции государства-участники могут сделать оговорку, т.е. официальное заявление о том, что они не считают для себя обязательным то или иное положение или положения Конвенции. Однако в ст. 28 Конвенции (п. 2) говорится: «Оговорка, несовместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается».

Это положение подтверждает основополагающую норму права международных договоров о том, что оговорка к какой-либо конвенции, которая противоречит ее целям и задачам, является недопустимой.

В связи с тем, что к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин было высказано больше оговорок, чем к любому иному международному договору в области прав человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин регулярно предлагает государствам-участникам пересмотреть и снять их оговорки. Более того, Комитет выразил согласие с мнением Всемирной конференции по правам человека 1993 г. о том, что государствам следует рассмотреть возможность ограничения сферы действия любых оговорок, высказанных ими к международным договорам по правам человека, формулировать любые оговорки как можно точнее и уже, обеспечивать, чтобы все оговорки были совместимы с целями и задачами договора и регулярно пересматривать все оговорки в целях их снятия. При этом Комитет подготовил конкретные руководящие указания в отношении представления государствами-участниками информации об оговорках, которые те высказали к Конвенции.

2.4. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания была принята резолюцией 39/46 ГА ООН от 10 декабря 1984 г. и вступила в силу 26 июня 1987 г.¹ По состоянию на 15 июля 2012 г. в Конвенции участвуют 150 государств. В сентябре 1992 г. Конференцией государств-участников были внесены поправки в п. 7 ст. 17 и п. 5 ст. 18 Конвенции, которые затем были одобрены ГА ООН.

Конвенция против пыток основывается на соответствующих статьях 5 и 7 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, которые предусматривают, что никто не должен подвергаться пыткам. Конвенция также учитывает положения Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой ГА ООН 9 декабря 1975 г.

¹ См.: Права человека. Сб. международных документов. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. I. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 357–362.

В ст. 1 Конвенции дается определение «пытка», под которым понимается «любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, 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 лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия». В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимых от этих санкций или вызываемых ими случайно.

По ст. 2 Конвенции каждое государство-участник предпринимает эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры для предупреждения актов пыток на любой территории под его юрисдикцией.

Приказ вышестоящего начальника или государственной власти не может служить оправданием пыток.

В п. 1 ст. 3 Конвенции устанавливается, что ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать («refouler») или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток.

В соответствии с п. 1 ст. 4 Конвенции каждое государство-участник обеспечивает, чтобы все акты пыток рассматривались в соответствии с его уголовным законодательством. То же относится к попытке подвергнуть пытке и к действиям любого лица, представляющего собой соучастие или участие в пытке.

Пункт 1 ст. 5 устанавливает, что каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, указанных в ст. 4 в следующих случаях: когда преступления совершены на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, или на борту морского или воздушного судна, зарегистриро-

ванного в данном государстве; когда предполагаемый преступник является гражданином данного государства; когда жертва является гражданином данного государства и если данное государство считает это целесообразным.

По п. 1 ст. 6 Конвенции любое государство-участник, на территории которого находится лицо, обвиняемое в совершении любого из преступлений, указанных в ст. 4, заключает его под стражу или принимает другие юридические меры, обеспечивающие его присутствие. Заключение под стражу и другие такие юридические меры осуществляются в соответствии с законодательством данного государства. Однако эти меры могут продолжаться только в течение времени, необходимого для того, чтобы предпринять уголовно-процессуальные действия или действия по выдаче.

Пункт 1 ст. 7 Конвенции устанавливает, что государство-участник, на территории которого, находящейся под его юрисдикцией, обнаружено лицо, подозреваемое в совершении любого из преступлений, указанных в ст. 4, в случаях, предусмотренных в ст. 5, если оно не выдает преступника, передает данное дело своим компетентным властям для судебного преследования.

По п. 1 ст. 8 Конвенции преступления, указанные в ст. 4, считаются подлежащими включению в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, существующий между государствами-участниками, а государства-участники, в свою очередь, обязуются включать такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключаемый между ними.

В соответствии с п. 1 ст. 9 государства-участники обязуются оказывать друг другу помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в отношении любого из преступлений, перечисленных в ст. 4, включая предоставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для судебного разбирательства.

Каждое государство-участник систематически рассматривает правила, инструкции, методы и практику, касающиеся допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форме ареста, задержания или тюремного заключения на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, с тем чтобы не допускать каких-либо случаев пыток.

Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы его компетентные органы проводили быстрое и беспристрастное расследование, когда имеются достаточные основания полагать, что пытка была применена, на любой территории, находящейся под его юрисдикцией.

Каждое государство-участник обеспечивает любому лицу, которое утверждает, что оно было подвергнуто пыткам на любой территории, находящейся под юрисдикцией этого государства, право на предъявление жалобы компетентным властям этого государства и на быстрое и беспристрастное рассмотрение ими такой жалобы.

Предпринимаются меры для обеспечения защиты истца и свидетелей от любых форм плохого обращения или запугивания в связи с его жалобой или любыми свидетельскими показаниями.

Каждое государство-участник обеспечивает в своей правовой системе, чтобы жертва пыток получала возмещение и имела подкрепляемое правовой санкцией право на справедливую и адекватную компенсацию, включая средства для возможно более полной реабилитации. В случае смерти жертвы в результате пытки право на компенсацию предоставляется его иждивенцам.

Каждое государство-участник обязуется предотвращать на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, другие акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, которые не подпадают под определение пытки, содержащееся в Конвенции, когда такие акты совершаются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия.

2.5. Конвенция о правах ребенка

Во Всеобщей декларации прав человека зафиксировано важное положение: «Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой» (п. 2 ст. 25)¹.

¹ Основные международные договоры по правам человека. — ООН, Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 7.

В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. подтверждается: «Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства» (п. 1 ст. 24). В соответствии с п. 4 ст. 23 данного Пакта «в случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей»¹.

Пункт 3 ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. предусматривает: «Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни, или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользоваться платным детским трудом запрещается и карается законом»².

Учитывая обстоятельство, что дети, ввиду их физической и умственной незрелости нуждаются в особой заботе и защите, на международно-правовом уровне вначале появились декларации о правах ребенка и отдельные статьи о правах детей в различных конвенциях о правах человека, а затем были приняты специальные конвенции о правах ребенка на универсальном и региональных уровнях.

На необходимость международно-правовой защиты прав детей мировое сообщество обратило внимание еще в начальный период деятельности Лиги Наций: в 1924 г. была принята Женевская декларация прав ребенка.

¹ Основные международные договоры по правам человека. — ООН, Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 37.

² Там же. — С. 14.

В рамках ООН первая специальная декларация о правах ребенка была принята ГА ООН 20 ноября 1959 г. — Декларация прав ребенка. В ней зафиксирована необходимость обеспечения «социальной охраны и заботы, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения»¹.

Конкретные нормы о правах ребенка были закреплены в международных актах, образующих Международный билль о правах человека, положения которых были процитированы выше, а также в ряде конвенций по гуманитарному праву, прежде всего в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. и дополнительных протоколах к ним 1977 г.²

В дальнейшем различные аспекты прав ребенка нашли развитие в так называемых источниках «мягкого» права, а именно: в Декларации о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международно-правовом уровнях от 3 декабря 1986 г. (рез. 41/95 ГА ООН); Минимальных стандартных правилах Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (так называемые «Пекинские правила»), от 29 ноября 1985 г. (рез. 40/33 ГА ООН); Декларации о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов от 25 мая 1984 г. (рез. 1984/50 ЭКОСОС)³.

Несмотря на активизацию международного нормотворчества в области прав ребенка в различных контекстах правозащитной деятельности государства — члены ООН все чаще стали заявлять о необходимости выработки всеобъемлющего международно-правового акта о правах детей, имеющего обязательный характер согласно нормам международного права. Укреплению данной точ-

¹ Декларация прав ребенка 1959 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml.

² См.: Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М.: НОРМА, 2002. — С. 475–514.

³ См.: Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М.: НОРМА, 2002. — С. 278–282, 294–315, 243–244.

ки зрения способствовали поступающие в адрес ООН сообщения о крайне тяжелых условиях жизни детей, о чем свидетельствовали высокая детская смертность, неадекватная охрана здоровья детей, отсутствие у них надлежащих возможностей для получения элементарного образования. Не меньшую тревогу вызвала информация о детях, подвергшихся эксплуатации в форме проституции или опасного труда, о детях, содержащихся в тюрьмах, и о детях из числа беженцев.

Процесс выработки специальной конвенции о правах ребенка начался в связи с объявлением ООН 1979 года Международным годом ребенка. Проект конвенции был внесен для обсуждения еще в 1978 г. правительством Польши¹. Разработка положений проекта конвенции проходила в рабочей группе, созданной Комиссией ООН по правам человека (она была заменена в 2006 г. Советом ООН по правам человека). В результате интенсивной работы, прежде всего правительственных экспертов, участвующих в Рабочей группе, с широким привлечением к работе представителей Верховного комиссара ООН по делам беженцев, МОТ, ВОЗ, ЮНИСЕФ и ряда международных неправительственных организаций первоначальный проект конвенции, представленный Польшей, был существенно изменен и дополнен².

Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) были подготовлены и опубликованы в двух томах материалы подготовительного проекта Конвенции о правах ребенка³, в которых подробно изложен ход обсуждения по статьям проекта конвенции в Рабочей группе, в рамках которой первое чтение проходило в период 1979–1988 гг.⁴, а второе в 1988–1989 гг.⁵

¹ См.: Док. ООН. E/CN.4/1292. Польша в дальнейшем, соответственно, представила пересмотренные тексты проекта Конвенции: в 1979 г. (E/CN.4/1349); в 1982 г. (A/C.3/36/6); в 1986 г. (A/C.3/40/3).

² См., например: Док. ООН. E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1. — Р. 43.

³ Подробнее см.: Legislative History of the Convention on the Rights of the Child (Volumes I and II). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. United Nations. — New York and Geneva, 2007.

⁴ Текст Конвенции, одобренный в результате первого чтения, см.: Док. ООН. E/CN.4/1988/WG.1/WP.1/Rev.1.

⁵ Текст Конвенции, одобренный в результате второго чтения, см.: Док. ООН. E/CN.4/1988/48.

20 ноября 1989 г. ГА ООН единогласно приняла резолюцию 44/25, на основе которой была одобрена Конвенция о правах ребенка и открыта для подписания, ратификации и присоединения¹.

Конвенция о правах ребенка является единственной среди других основных конвенций о правах человека, которая вступила в силу за очень короткое время, — меньше года после ее принятия — 2 сентября 1990 г. в соответствии со ст. 49 Конвенции после ее ратификации 20-м государством. Эта Конвенция также считается единственной среди других основных конвенций о правах человека, за вступлением в силу которой сразу последовал созыв Всемирной встречи на высшем уровне по правам ребенка: в сентябре 1990 г. По инициативе ЮНИСЕФ, Канады, Египта, Мали, Мексики, Пакистана и Швеции в Нью-Йорке состоялась Всемирная встреча на высшем уровне в интересах детей (World Summit for Children), которая призвала государства — члены ООН ратифицировать Конвенцию о правах ребенка и приняла Декларацию о мерах имплементационного характера по выполнению обязательств по Конвенции о правах ребенка. В результате за короткий период времени число государств — участников Конвенции о правах ребенка резко возросло: к концу 1990 г. их было уже 57.

Участники Всемирной конференции по правам человека, которая проходила в 1993 г. в Вене, заявили, что их целью является всеобщая ратификация Конвенции о правах ребенка к концу 1995 г. Действительно, к 31 декабря 1995 г. Конвенцию о правах ребенка ратифицировали все государства — члены ООН (193 государства), что является беспрецедентным событием в правотворческой деятельности в области прав человека. Для сравнения скажем, что Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятая в 1979 г., вступила в силу лишь через 15 лет — в 1995 г., и универсального характера участия в ней государств — членов ООН она достигла лишь к 2005 г. В декабре 1995 г. была принята поправка к п. 2 ст. 43 Конвенции о правах ребенка.

¹ Основные международные договоры по правам человека. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 105–183.

25 мая 2000 г. ГА ООН приняла резолюцию (54/263), на основе которой были одобрены два документа: Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии¹ и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах².

Характеризуя в целом Конвенцию о правах ребенка, достигшую универсального участия в ней государств, следует подчеркнуть, что данная Конвенция с факультативными протоколами имеет одинаково важное значение для народов и государств во всех регионах мира. В Конвенции наряду с установлением общих норм учтены различные культурные, социальные и экономические реалии отдельных государств, в результате чего каждое государство может выбирать свои собственные национальные средства для выполнения общих для всех международно-правовых норм и принципов.

В Конвенции о правах ребенка 1989 г. закреплены общие принципы, которые призваны содействовать прежде всего толкованию всей совокупности положений Конвенции и, соответственно, определять правильные направления при осуществлении положений Конвенции на национальном законодательном и практическом уровнях.

В структурном плане Конвенция о правах ребенка 1989 г. содержит преамбулу и три части, охватывающие 54 статьи. Аутентичными являются тексты Конвенции на шести официальных языках ООН.

Стержень Конвенции составляют общие принципы, закрепленные в ст. 2, 3, 6 и 12 Конвенции о правах ребенка.

В ст. 2 Конвенции закреплён принцип недискриминации. Согласно п. 1 данной статьи государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные Конвенцией, за каждым ре-

¹ См.: Основные международные договоры по правам человека. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 135–147.

² Там же. — С. 149–157.

бенком, находящимся в пределах их юрисдикции, «без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств». Согласно п. 2 рассматриваемой статьи государства-участники «принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выраженных взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи»¹.

Основой этого принципа является обеспечение равенства возможностей. Девочки должны иметь равные с мальчиками возможности. Дети из числа беженцев, дети иностранного происхождения, дети, принадлежащие к коренным народам или меньшинствам, должны обладать такими же правами, какими обладает остальное население. Неполноценным детям должна быть предоставлена одинаковая со всеми возможность пользоваться правом на надлежащий жизненный уровень.

В ст. 3 Конвенции закреплён принцип наилучшего обеспечения интересов детей. Согласно п. 1 данной статьи «во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка»². При принятии государственными властями решений, затрагивающих детей, должно уделяться первоочередное внимание наилучшему обеспечению интересов ребенка. Этот принцип относится к решениям судов, административных и законодательных органов, а также государственных и негосударственных учреждений, занимающихся вопросами социального обеспечения.

¹ Основные международные договоры по правам человека. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 107.

² Там же. — С. 108.

В ст. 6 Конвенции закреплён принцип, обеспечивающий право ребенка на жизнь, выживание и развитие. Государства-участники признают, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь. Они обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка¹. Положения данной статьи о праве на жизнь включают право на выживание и развитие, которое должно обеспечиваться «в максимально возможной степени». Используемый в этом контексте термин «развитие» следует толковать в широком смысле с учетом его качественной составляющей: целью указанной нормы является не только поддержание физического здоровья, но и обеспечение психического, эмоционального, умственного, социального и культурного развития.

В ст. 12 Конвенции закреплён принцип уважения взглядов ребенка (или право быть выслушанным). В соответствии с п. 1 данной статьи государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, «право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка», причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка. Этот принцип предполагает наличие у детей права на заслушивание и серьезный учет их взглядов, в том числе в ходе любого затрагивающего их интересы судебного или административного разбирательства².

В Конвенции о правах ребенка 1989 г. закреплено также множество важных положений, среди которых можно перечислить следующие ключевые:

- каждый ребенок с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства;
- дети не должны разлучаться со своими родителями, за исключением случаев, когда это осуществляется компетентными органами в интересах их благополучия;
- государства-участники должны содействовать воссоединению семей, разрешая въезд на свою территорию или выезд с нее;

¹ Основные международные договоры по правам человека. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 109.

² Там же. — С. 111.

– родители несут основную ответственность за воспитание ребенка, однако государства-участники должны оказывать им надлежащую помощь и развивать сеть детских учреждений;

– государства-участники должны обеспечивать защиту детей от причинения им фактического или психологического ущерба и от плохого обращения, включая сексуальное злоупотребление или эксплуатацию;

– государства-участники обеспечивают замену ухода за детьми без родителей. Процесс замены такого ухода должен тщательным образом регулироваться, и должны быть подписаны международные соглашения, чтобы были предусмотрены гарантии и обеспечены юридическая действительность в том случае, если приемные родители предполагают вывезти ребенка из страны, где он родился;

– неполноценные дети имеют право на специальное обращение, обучение и заботу;

– дети имеют право на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения. Государства-участники должны обеспечивать охрану системой здравоохранения всех детей, уделяя первоочередное внимание профилактическим мерам, пропаганде медицинских знаний и сокращению детской смертности;

– начальное образование должно быть бесплатным и обязательным;

– школьная дисциплина должна поддерживаться с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка. Образование должно готовить ребенка к жизни в духе понимания, мира и терпимости;

– дети должны иметь время на отдых и игры, одинаковые возможности заниматься культурной и творческой деятельностью;

– государства-участники должны защищать детей от экономической эксплуатации и работы, которая может служить препятствием в получении образования либо наносить ущерб его здоровью и благополучию;

– государства-участники должны защищать детей от незаконного употребления наркотических средств и их привлечения к производству или торговле такими средствами;

– необходимо приложить все усилия для предотвращения похищения и торговли детьми;

– смертная казнь или пожизненное заключение не назначаются за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет;

– дети должны содержаться под стражей отдельно от взрослых; они не должны подвергаться пыткам или жестокому и унижающему достоинство обращению;

– ни один ребенок, не достигший 15-летнего возраста, не должен принимать участие в военных действиях; во время вооруженных конфликтов детям должна быть обеспечена специальная защита;

– дети, принадлежащие к национальным меньшинствам и коренным народам, должны свободно пользоваться своей собственной культурой, религией и языком;

– дети, которым был нанесен ущерб в результате плохого обращения, пренебрежения или содержания их под стражей, должны быть обеспечены соответствующим уходом или профессиональной подготовкой с целью восстановления их здоровья и реабилитации;

– обращение с детьми, причастным к нарушениям уголовного законодательства, должно способствовать развитию у них чувства достоинства и значимости и должно быть направлено на их реинтеграцию в обществе;

– государства должны широко информировать о предусмотренных Конвенцией правах как взрослых, так и детей.

В заключительной части III Конвенции (ст. 46–54) отсутствуют специальные положения о толковании ее норм. В этой ситуации следует руководствоваться общими нормами международного права, закрепленными в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.¹ Однако при этом необходимо учитывать, что соответствующие положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. не рассчитаны на выяснение содержания и характера конкретных прав человека, включая права ребенка, закрепленные в Конвенции о правах ребенка. Вместе с тем

¹ См.: Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.: Комментарий / Сост. А.Н. Талалаев. — М., 1997. — Приложение 4.

государства — участники Конвенции о правах ребенка, сами бенефициары, неправительственные организации и другие основные участники правозащитной деятельности нуждаются в четких разъяснениях о характере и содержании норм и принципов, закрепляющих права и свободы ребенка, и об объеме обязательств, взятых государствами — участниками Конвенции о правах ребенка и факультативных протоколов к ней.

Для содействия достижению целей Конвенции о правах ребенка и осуществлению ее положений (в особенности ст. 1, 11, 21, 35 и др.) было решено придать более широкий характер тем мерам, которые должны принимать государства-участники в целях обеспечения гарантий защиты ребенка, прежде всего от практики торговли детьми, детской проституции, детской порнографии и в условиях вооруженных конфликтов. В связи с этим 25 мая 2000 г. ГА ООН приняла резолюцию (54/263), на основе которой были одобрены два документа: Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии¹ (вступил силу 18 января 2002 г.) и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах² (вступил в силу 12 февраля 2002 г.).

Факультативные протоколы к Конвенции о правах ребенка открыты для подписания и ратификации (присоединения) любым государством, которое является участником Конвенции о правах ребенка. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Факультативного протокола, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, являются — 158 государств, а участниками Факультативного протокола, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, — 147 государств.

Совет по правам человека ООН в июне 2011 г. представил на рассмотрение ГА ООН, а последняя приняла 19 декабря 2011 г. (рез. 66/138), Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщения.

¹ См.: Основные международные договоры по правам человека. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 135–147.

² Там же. — С. 149–157.

Данный протокол открыт для присоединения любого государства, которое ратифицировало Конвенцию о правах ребенка 1989 г., или один из двух Факультативных протоколов к ней или присоединилось к ним. Протокол вступает в силу при наличии десяти ратификационных грамот. По состоянию на 15 июля 2012 г. 23 государства подписали Протокол, однако ни одно государство еще не ратифицировало его. Комитет по правам ребенка в соответствии с Протоколом может осуществлять свою компетенцию только в отношении государства — участника Протокола, которое признает компетенцию Комитета, предусмотренную данным Протоколом.

Следует обратить особое внимание на положения п. «b» ст. 41 Конвенции о правах ребенка и на соответствующие положения факультативных протоколов к Конвенции. Они не затрагивают положений тех международных актов, которые в большей степени способствуют осуществлению прав ребенка. Здесь речь идет прежде всего о региональных конвенциях о правах ребенка, которые уже приняты в рамках Совета Европы, ОАГ и АС.

2.6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была принята в 1990 г. и вступила в силу 1 июля 2003 г. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Конвенции являются 46 государств.

Конвенция представляет собой всеобъемлющий международный договор, посвященный защите прав трудящихся-мигрантов. В ней особо выделена связь между миграцией и правами человека.

Конвенция открывает новую главу в истории усилий, направленных на определение прав трудящихся-мигрантов и на обеспечение защиты и уважения этих прав.

Конвенция устанавливает стандарты, служащие образцом для законов и судебно-административных процедур отдельных государств. Правительства государств, которые ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней, обязуются осуществлять ее положения путем принятия необходимых мер. Государства-участники также обязуются обеспечить трудящимся-мигрантам,

права которых нарушены, возможность добиваться эффективной защиты.

Впервые озабоченность по поводу прав трудящихся-мигрантов была высказана ООН в 1972 г., когда ЭКОСОС в своей резолюции 1706 (LIII) выразил тревогу в связи с незаконной перевозкой рабочих из некоторых африканских стран в некоторые европейские страны, их эксплуатацией «в условиях, сходных с рабством и кабалой». В том же году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2920 (XXVII) осудила дискриминацию в отношении иностранных рабочих и призвала правительства покончить с такой практикой и улучшить условия трудоустройства трудящихся-мигрантов.

По просьбе ЭКОСОС, с которой тот обратился в 1973 г., Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в 1976 г. приняла доклад по вопросу об эксплуатации рабочей силы путем незаконной и тайной торговли. В этом докладе, рекомендовалось разработать конвенцию ООН о правах трудящихся-мигрантов. Эта рекомендация была вновь высказана в резолюции 33/163 Генеральной Ассамблеи о мерах по улучшению положения и обеспечению прав человека и человеческого достоинства всех трудящихся-мигрантов.

В 1980 г. была создана рабочая группа для разработки проекта конвенции. Рабочая группа, мандат которой последовательно возобновлялся на ежегодных сессиях Генеральной Ассамблеи, завершила разработку Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в 1990 г.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была принята Генеральной Ассамблеей без голосования и открыта для подписания всеми государствами — членами ООН 18 декабря 1990 г.¹

Руководящий Комитет Глобальной кампании за ратификацию Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей был впервые создан в 1998 г. Его главная цель заключается в том, чтобы содействовать ратифика-

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. 1. Универсальные договоры. — Ч. 2. — С. 631–665.

ции Конвенции или присоединению к ней широкого круга государств и включению стандартов Конвенции в национальное законодательство и практику.

Конвенция состоит из преамбулы и 93 статей.

Цель Конвенции — установить минимальные стандарты, которые надлежит применять государствам-участникам по отношению к трудящимся-мигрантам и членам их семей вне зависимости от их статуса мигрантов.

В части I Конвенции (сфера применения и определения) содержится определение трудящихся-мигрантов. В ст. 2 (1) Конвенции в качестве трудящегося-мигранта определяется «лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является». В ст. 3 Конвенции перечислены лица, к которым это определение не применяется.

В ст. 4 Конвенции члены семьи трудящегося-мигранта определяются как «лица, состоящие в браке с трудящимися-мигрантами или состоящие с ними в таких отношениях, которые в соответствии с применимым правом могут быть приравнены к браку, а также находящиеся на их иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с применимым законодательством или двусторонними или многосторонними соглашениями между соответствующими государствами».

В ст. 5 Конвенции сказано, что трудящиеся-мигранты считаются имеющими документы или постоянный статус, «если они получили разрешение на въезд, пребывание и оплачиваемую деятельность в государстве работы по найму в соответствии с законодательством этого государства и международными соглашениями, участником которых это государство является». В противном случае они считаются не имеющими документов или постоянного статуса.

В части V Конвенция содержит юридическую новеллу, определяя права, которые действуют в отношении некоторых категорий трудящихся-мигрантов и членов их семей, включая приграничных трудящихся; сезонных трудящихся; трудящихся, работа которых связана с переездами; мигрантов, работающих на конкретных проектах; трудящихся, работающих не по найму.

В части II Конвенции («Принцип недискриминации») ст. 7 предусматривает, что государства-участники обязуются уважать и обеспечивать права, предусмотренные в Конвенции, без какого бы то ни было различия, как то в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку. Следует отметить, что в ст. 1 Конвенции также сказано о том, что Конвенция применяется ко всем трудящимся-мигрантам и членам их семей без какого бы то ни было различия.

В части III Конвенции («Права человека всех мигрантов») в ст. 8–35 провозглашен широкий спектр прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей вне зависимости от их статуса мигрантов. Многие из этих статей конкретизируют применение к трудящимся-мигрантам прав, провозглашенных в двух Международных пактах о правах человека и других основных договорах о правах человека. Конвенция также содержит ряд прав, отражающих конкретные потребности в защите и обеспечивающих дополнительные гарантии в свете особой уязвимости трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Например, ст. 15 Конвенции защищает трудящихся-мигрантов от произвольного лишения собственности, а ст. 21 содержит гарантии от конфискации, уничтожения или попыток уничтожить документы, удостоверяющие личность, документы, дающие разрешение на въезд или пребывание, проживание или поселение на национальной территории или разрешение на работу, а также запрещает уничтожение паспорта или аналогичного документа трудящегося-мигранта или члена его или ее семьи.

В ст. 22 Конвенции сказано, что на трудящихся-мигрантов и членов их семей не распространяются меры коллективной высылки и что они могут быть высланы с территории государства-участника лишь во исполнение решения, принятого компетентным органом в соответствии с законом. Кроме того, в ст. 20 (2) предусмотрено, что трудящийся-мигрант или член его или ее семьи не

должен лишаться разрешения на проживание или получение работы или высылаться только на основании невыполнения обязательства, вытекающего из трудового соглашения, если только выполнение такого обязательства не представляет собой одно из условий получения такого разрешения.

В ст. 23 Конвенции предусмотрено право трудящихся-мигрантов и членов их семей на получение защиты и помощи со стороны консульских или дипломатических учреждений государства своего происхождения, когда нарушаются права, признанные в Конвенции. Аналогичным образом ст. 16 (7) наделяет арестованных или задержанных трудящихся-мигрантов или членов их семей правом связаться с консульскими или дипломатическими учреждениями государства их происхождения.

Согласно ст. 25 Конвенции, трудящиеся-мигранты должны пользоваться не менее благоприятным обращением, чем то, которое применяется к гражданам государства работы по найму в вопросах вознаграждения и других условий труда или условий занятости. В ст. 26 признается право трудящихся-мигрантов принимать участие в собраниях и мероприятиях профсоюзов и свободно вступать в них.

В ст. 27 Конвенции предусмотрено, что в отношении социального обеспечения трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются таким же обращением, что и граждане страны, если они выполняют требования, предусмотренные применимым законодательством этого государства и применимыми международными договорами.

Статья 28 Конвенции наделяет трудящихся-мигрантов и членов их семей правом на получение любой медицинской помощи, которая является крайне необходимой для сохранения их жизни или избежания непоправимого ущерба их здоровью на основе равенства с гражданами соответствующего государства. Важно подчеркнуть, что в оказании такой срочной медицинской помощи не может быть отказано на основании невыполнения каких-либо предписаний, касающихся пребывания или занятости.

Согласно ст. 30 Конвенции, каждый ребенок трудящегося-мигранта наделен основным правом на образование на основе ра-

венства обращения с гражданами соответствующего государства. Кроме того, доступ к государственным дошкольным учебным заведениям или школам не может быть перекрыт или ограничен по причине отсутствия постоянного статуса, в том что касается пребывания или занятости любого из родителей, или по причине отсутствия постоянного статуса, в том что касается пребывания такого ребенка в государстве работы по найму.

На основании ст. 31 Конвенции государства-участники обеспечивают уважение культурной самобытности трудящихся-мигрантов и членов их семей и не препятствуют им поддерживать культурные связи с государством их происхождения.

Статья 32 Конвенции предусматривает, что трудящиеся-мигранты и члены их семей по окончании своего пребывания в государстве работы по найму имеют право переводить свои заработанные средства и сбережения и вывозить свое личное имущество и вещи.

В соответствии со ст. 33 Конвенции трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на получение информации, касающейся их прав, вытекающих из Конвенции, а также условий их пребывания, их прав и обязанностей согласно законам и практике соответствующего государства. Такие обязательства возлагаются на государство происхождения, государство работы по найму или государство транзита, в зависимости от обстоятельств. Государства-участники принимают надлежащие меры для распространения указанной информации, которая предоставляется бесплатно и, по возможности, на языке, который они могут понять.

Одна из особенностей Конвенции заключается в том, что, помимо установления обязательств государств-участников перед трудящимися-мигрантами как отдельными лицами, она также оговаривает в части VI нормальные, справедливые и гуманные условия международной миграции. Так, государства-участники обеспечивают наличие соответствующих служб по вопросам, касающимся международной миграции трудящихся и членов их семей, и разрабатывают и осуществляют политику, касающуюся миграции, обмениваются информацией с другими государствами-участниками, предоставляют соответствующую информацию нанимателям и

трудящимся о политике, законах и правилах, и предоставляют информацию и оказывают соответствующую помощь трудящимся-мигрантам и членам их семей (ст. 65).

В интересах защиты мигрантов от злоупотреблений ст. 66 Конвенции ограничивает круг органов, которые могут заниматься наймом трудящихся для работы в другом государстве, государственными службами, органами государства или специально уполномоченными частными агентствами.

В ст. 67 предусмотрено, что государства-участники должны сотрудничать в соответствующих случаях в принятии мер, касающихся упорядоченного возвращения трудящихся-мигрантов в государство их происхождения.

Статья 68 Конвенции непосредственно касается предотвращения и искоренения торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов. Генеральная Ассамблея ООН 15 ноября 2000 г. на основе резолюции 55/25 приняла Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополнивший Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной преступности¹.

В п. 2 ст. 68 Конвенции предусмотрено, что государства должны принимать все надлежащие меры для пресечения найма на их территории трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, включая, в случае необходимости, применение санкций в отношении нанимателей таких трудящихся. Это положение подлежит прочтению вместе с положениями, содержащимися в ст. 35 и в ст. 69 (1), где сказано, что «государства-участники, в случае когда в пределах их территории находятся трудящиеся-мигранты и члены их семей, не имеющие постоянного статуса, принимают надлежащие меры, с тем чтобы не допустить сохранения такого положения».

В следующем разделе Конвенция наделяет дополнительными правами трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые имеют документы или постоянный статус.

¹ См.: Права человека: Сб. международных договоров. ООН. Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. 1. Универсальные договоры. — Ч. 2. — С. 666–678.

В число этих прав входит право быть полностью информированными государством происхождения или государством работы по найму о всех условиях их допуска и об условиях их пребывания и оплачиваемой деятельности, которой они могут заниматься (ст. 37), право свободного передвижения по территории государства работы по найму и свобода выбора места жительства в нем (ст. 39), право создавать ассоциации и профсоюзы (ст. 40) и право участвовать в общественной жизни государства своего происхождения, избирать и быть избранными (ст. 41).

Кроме того, имеющие документы трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются равным с гражданами режимом и обращением в отношении различных экономических и социальных услуг (ст. 43 и 45), при проведении своей вознаграждаемой деятельности (ст. 55), при выборе своей вознаграждаемой деятельности (при наличии некоторых ограничений и условий) (ст. 52) и в отношении защиты против увольнения и получения пособий по безработице (ст. 54).

В ст. 49 Конвенции сказано, что если по национальному законодательству предусмотрены отдельные разрешения на жительство и работу по найму, государство работы по найму выдает трудящимся-мигрантам разрешение на жительство по крайней мере на период, равный сроку действия выданного им разрешения на занятие вознаграждаемой деятельностью. Кроме того, в ст. 51 сказано, что трудящиеся-мигранты, которым в государстве работы по найму не разрешено свободно выбирать для себя оплачиваемую деятельность, не считаются не имеющими законного статуса и не теряют разрешения на жительство лишь вследствие прекращения их вознаграждаемой деятельности до истечения срока действия разрешения на работу, за исключением тех случаев, когда в разрешении на жительство специально оговаривается конкретная вознаграждаемая деятельность, для занятия которой они были допущены.

Трудящиеся-мигранты и члены их семей, имеющие постоянный статус, также освобождаются от сборов и пошлин на ввоз и вывоз своих личных вещей и предметов бытового назначения (ст. 46) и не облагаются более обременительными налогами, чем граждане в аналогичных обстоятельствах (ст. 48).

Статья 47 предусматривает, что трудящиеся-мигранты имеют право переводить свои заработанные средства и сбережения, в частности такие суммы, которые необходимы для содержания их семей, из государства работы по найму в государство происхождения или любое другое государство.

Хотя в Конвенции прямо не провозглашается право на воссоединение семьи, в адрес государств-участников обращен призыв содействовать воссоединению семьи и защищать единство семьи (ст. 44). В ст. 50 сказано, что в случае смерти трудящегося-мигранта или расторжения брака государство работы по найму положительно рассматривает вопрос о предоставлении членам семьи этого трудящегося-мигранта, проживающим в этом государстве на основании воссоединения семьи, разрешения на жительство с учетом срока, в течение которого они уже проживают в этом государстве.

2.7. Конвенция о правах инвалидов

Конвенция о правах инвалидов была принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г.¹ и вступила в силу 3 мая 2008 г. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Конвенции являются 117 государств.

В преамбуле Конвенции признается, что «инвалидность — это эволюционирующее понятие и что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими».

В преамбуле также подчеркивается важность доступности физического, социального, экономического и культурного окружения, здравоохранения и образования, а также информации и связи, поскольку она позволяет инвалидам в полной мере пользоваться всеми правами человека и основными свободами.

¹ См.: Новые основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2007. — С. 3–53.

Цель Конвенции 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.

Согласно Конвенции к инвалидам относятся «лица 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» (ст. 1).

В ст. 2 Конвенции даются определения ключевых понятий, в том числе «дискриминации по признаку инвалидности», под которой понимается любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Она включает все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении.

В ст. 3 Конвенции закреплены общие принципы, применимые к инвалидам:

- уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой собственный выбор, и независимости;
- недискриминация;
- полное и эффективное вовлечение и включение в общество;
- уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;
- равенство возможностей;
- доступность;
- равенство мужчин и женщин;
- уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность.

В ст. 4 Конвенции закреплены общие обязательства государств-участников. К ним, в частности, относятся следующие:

– принимать все надлежащие законодательные, административные и иные меры для осуществления прав, признаваемых в Конвенции;

– принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными.

Что касается пользования инвалидами экономическими, социальными и культурными правами, то каждое государство-участник обязуется принимать, максимально задействуя имеющиеся у него ресурсы, а в случае необходимости — прибегая к международному сотрудничеству, меры к постепенному достижению полной реализации этих прав.

При разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов, государства-участники должны консультироваться с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекать их через представляющие их организации.

Статья 5 Конвенции закрепляет принцип равенства и недискриминации, а статьи 6 и 7 посвящены проблемам женщин и детей инвалидов.

Статья 8 Конвенции касается просветительно-воспитательной работы. В ней, в частности, предусматриваются обязательства государств-участников повышать просвещенность всего общества, в том числе на уровне семьи, в вопросах инвалидности и укреплять уважение прав и достоинства инвалидов.

Статья 9 Конвенции касается проблем обеспечения доступности инвалидов, что предполагает устранение различных барьеров, ограничивающих доступ инвалидов, в частности, в здания, на дорогах, на транспорте и в другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места; а также информационные, коммуникационные и другие службы, включая электронные службы и экстренные службы.

Государства-участники обязуются разрабатывать минимальные стандарты и руководящие ориентиры, предусматривающие

доступность объектов и услуг, открытых или предоставляемых для населения, вводить их в действие и следить за их соблюдением; обеспечивать, чтобы частные предприятия, которые предлагают объекты и услуги, предоставляемые для населения, учитывали все аспекты доступности для инвалидов; организовывать для всех вовлеченных сторон инструктаж по проблемам доступности, с которыми сталкиваются инвалиды; оснащать здания и другие объекты, открытые для населения, знаками, выполненными азбукой Брайля и в легко читаемой и понятной форме; предоставлять различные виды услуг помощников и посредников, в том числе проводников, чтецов и профессиональных сурдопереводчиков, для облегчения доступности зданий и других объектов, открытых для населения; поощрять доступ инвалидов к новым информационно-коммуникационным технологиям и системам, включая Интернет.

Статья 12 Конвенции закрепляет равенство инвалидов перед законом; в ст. 13 предусматривается доступ к правосудию; ст. 14 защищает свободу и личную неприкосновенность; в ст. 16 закрепляется свобода от эксплуатации, насилия и надругательства; ст. 17 обеспечивает защиту личной целостности; ст. 18 — свободу передвижения и гражданство.

В ст. 20 Конвенции предусмотрена индивидуальная мобильность, которая, в частности, обеспечивается путем облегчения доступа инвалидов к качественным средствам, облегчающим мобильность, устройствам, ассистивным технологиям и услугам помощников и посредников, в том числе за счет их предоставления по доступной цене.

Статья 21 Конвенции касается свободы выражения мнения и убеждений, а также доступа к информации; ст. 22 — неприкосновенности частной жизни.

В ст. 23 Конвенции предусмотрено уважение дома и семьи, что, в частности, предполагает что инвалиды, включая детей, наравне с другими сохраняют свою фертильность.

По ст. 24 Конвенции государства-участники признают право инвалидов на образование. При реализации этого права государства-участники обеспечивают, чтобы инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-

инвалиды — из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования; инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию в местах своего проживания.

В соответствии со ст. 25 Конвенции государства-участники признают, что инвалиды имеют право на наивысший достижимый уровень здоровья без дискриминации по признаку инвалидности. В частности, государства-участники обеспечивают инвалидам тот же набор, качество и уровень бесплатных или недорогих услуг и программ по охране здоровья, что и другим лицам, в том числе в области репродуктивного здоровья и по линии предлагаемых населению государственных программ здравоохранения.

В соответствии со ст. 26 Конвенции государства-участники принимают эффективные и надлежащие меры к тому, чтобы наделять инвалидов возможностью для достижения и сохранения максимальной независимости, полных физических, умственных, социальных и профессиональных способностей и полного включения и вовлечения во все аспекты жизни. С этой целью государства-участники организуют, укрепляют и расширяют комплексные абилитационные и реабилитационные услуги и программы, особенно в сфере здравоохранения, занятости, образования и социального обслуживания, таким образом, чтобы эти услуги и программы начинали реализовываться как можно раньше и были основаны на многопрофильной оценке нужд и сильных сторон индивида.

По ст. 27 Конвенции государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими.

Государства-участники признают право инвалидов на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни и принимают надлежащие меры к обеспечению и поощрению реализации этого права без дискриминации по признаку инвалидности (ст. 28).

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и все-

сторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными (ст. 29).

По ст. 30 Конвенции государства-участники признают право инвалидов участвовать наравне с другими в культурной жизни.

Государства-участники обязуются производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющей им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения Конвенции (ст. 31).

Государства-участники признают важность международного сотрудничества и его поощрения в поддержку национальных усилий по реализации целей и задач Конвенции и принимают в этой связи надлежащие и эффективные меры по межгосударственной линии, а где это уместно — в партнерстве с соответствующими международными и региональными организациями и гражданским обществом, в частности организациями инвалидов (ст. 32).

По ст. 33 Конвенции государства-участники в соответствии со своим организационным устройством назначают в правительстве одну или несколько инстанций, курирующих вопросы, связанные с осуществлением Конвенции, и должным образом изучают возможность учреждения в правительстве координационного механизма для содействия соответствующей работе в различных секторах и на различных уровнях.

Государства-участники в соответствии со своим правовым и административным устройством поддерживают, укрепляют, назначают или учреждают у себя структуру, включающую, где это уместно, один или несколько независимых механизмов, для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции. При учреждении такого механизма государства-участники принимают во внимание принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека. Гражданское общество, в частности инвалиды и представляющие их организации, в полном объеме вовлекаются в процесс наблюдения и участвуют в нем.

2.8. Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений была принята резолюцией 61/177 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2006 г.¹ и вступила в силу 23 декабря 2010 г. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Конвенции являются 33 государства.

В ст. 1 Конвенции установлено: «Никто не может подвергаться насильственному исчезновению».

Никакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, не могут служить оправданием насильственного исчезновения.

Согласно ст. 2 Конвенции под насильственным исчезновением понимается «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».

Каждое государство-участник принимает соответствующие меры для расследования действий, определенных в ст. 2, которые совершаются лицами или группами лиц, действующими без разрешения, поддержки или согласия государства, и для предания правосудию ответственных за это лиц.

В соответствии со ст. 4 Конвенции каждое государство-участник принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы насильственное исчезновение квалифицировалось в качестве правонарушения в его уголовном праве.

По ст. 5 Конвенции широко распространенная или систематическая практика насильственных исчезновений является преступлением против человечности, как оно определяется в применимом

¹ См.: Новые основные международные договоры по правам человека. УВКПЧ. ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2007. — С. 55–86.

международном праве, и влечет за собой последствия, предусмотренные таким применимым международным правом.

Каждое государство-участник принимает необходимые меры с целью привлечения к уголовной ответственности любого лица, которое совершает акт насильственного исчезновения, приказывает, подстрекает или побуждает его совершить, покушается на его совершение, является его пособником или участвует в нем, а также начальника, который, например, знал, что подчиненные, находящиеся под его действительной властью и контролем, совершали или намеревались совершить преступление насильственного исчезновения.

Никакие приказ или распоряжение, исходящие от государственного, гражданского, военного или иного органа, не могут служить оправданием преступления насильственного исчезновения.

Каждое государство-участник предусматривает для преступления насильственного исчезновения соответствующие меры наказания с учетом его чрезвычайной серьезности.

Каждое государство-участник, которое применяет срок давности в отношении актов насильственного исчезновения, принимает необходимые меры к тому, чтобы срок давности в уголовном производстве был продолжительным и соразмерным чрезвычайной серьезности этого преступления.

Каждое государство-участник принимает необходимые меры для установления своей компетенции осуществлять юрисдикцию в отношении преступления насильственного исчезновения: а) когда преступление совершено на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, или на борту морского или воздушного судна, зарегистрированного в данном государстве; б) когда предполагаемый правонарушитель является гражданином данного государства; в) когда исчезнувшее лицо является гражданином данного государства и если данное государство считает это целесообразным.

Каждое государство-участник, на территории которого находится лицо, подозреваемое в совершении преступления насильственного исчезновения, обеспечивает заключение данного лица под стражу.

Если предполагаемый исполнитель преступления насильственного исчезновения обнаруживается на территории, находящейся

ся под юрисдикцией государства-участника, и если это государство не выдает указанное лицо или не передает его другому государству в соответствии со своими международными обязательствами или международному уголовному суду, чью компетенцию оно признает, то оно направляет данное дело своим компетентным органам для уголовного преследования.

Каждое государство-участник гарантирует любому лицу, утверждающему, что то или иное лицо стало жертвой насильственного исчезновения, право предоставить соответствующие факты в компетентные органы, которые оперативно и беспристрастно рассматривают это утверждение и, в случае необходимости, безотлагательно проводят тщательное и беспристрастное расследование.

Для целей выдачи между государствами-участниками преступление насильственного исчезновения не рассматривается в качестве политического преступления, правонарушения, связанного с политическим преступлением, или правонарушения, совершенного по политическим мотивам. Вследствие этого просьба о выдаче, связанная с этим преступлением, не может быть отклонена только на данном основании.

Преступление насильственного исчезновения считается подлежащим включению в число преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключенный между государствами-участниками до вступления в силу Конвенции.

Государства-участники обязуются включать преступление насильственного исчезновения в число преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключаемый между ними впоследствии.

Государства-участники оказывают взаимную правовую помощь по уголовным делам, возбужденным по преступлению насильственного исчезновения, включая предоставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для разбирательства. Взаимная правовая помощь оказывается в соответствии с условиями, предусмотренными внутренним правом запрашиваемого государства-участника или применимыми договорами об оказании взаимной правовой помощи.

Государства-участники сотрудничают друг с другом и оказывают друг другу самое полное содействие в оказании помощи жертвам насильственных исчезновений, в розыске, определении местонахождения и освобождении исчезнувших лиц, а в случае смерти — в эксгумации, установлении личности исчезнувших и возвращении их останков.

Ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать, передавать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют веские основания полагать, что ему может угрожать там опасность стать жертвой насильственного исчезновения.

Никто не должен содержаться под стражей тайно.

Без ущерба для других международных обязательств государства-участника, касающихся лишения свободы, каждое государство-участник в своем законодательстве гарантирует, чтобы любое лицо, лишенное свободы, содержалось исключительно в официально признанных и контролируемых местах содержания под стражей, а также гарантирует, чтобы любому лицу, лишенному свободы, разрешались контакты с его семьей, адвокатом или любым другим лицом по его выбору и свидания с ними исключительно с учетом условий, установленных законом, а если речь идет об иностранце — контакты с консульскими органами в соответствии с применимыми нормами международного права.

Каждое государство-участник принимает необходимые меры к тому, чтобы освобождение любого лица, лишенного свободы, осуществлялось в условиях, позволяющих удостовериться в том, что оно было действительно освобождено.

Каждое государство-участник обеспечивает, чтобы приказы или распоряжения, предписывающие, санкционирующие или поощряющие насильственное исчезновение, были запрещены.

Согласно Конвенции жертвой считается любое исчезнувшее лицо и любое физическое лицо, которому причинен непосредственный вред в результате насильственного исчезновения.

Каждое государство-участник принимает надлежащие меры для того, чтобы каждая жертва могла знать правду об обстоятельствах насильственного исчезновения, о ходе и результатах расследования и о судьбе исчезнувшего лица.

Каждое государство-участник принимает все надлежащие меры для розыска, установления местонахождения и освобождения исчезнувших лиц, а в случае смерти — установления местонахождения, обеспечения уважения и возвращения их останков.

Каждое государство-участник обеспечивает в своей правовой системе для жертвы насильственного исчезновения право на получение быстрого, справедливого и адекватного возмещения нанесенного ей ущерба и компенсации.

Каждое государство-участник обеспечивает право создавать организации и ассоциации, которые занимаются содействием в установлении обстоятельств насильственных исчезновений и судьбы исчезнувших лиц и в оказании помощи жертвам насильственных исчезновений.

Каждое государство-участник принимает необходимые меры для предупреждения и пресечения в уголовном порядке: а) неправомерного изъятия детей, подвергшихся насильственному исчезновению, детей, чьи отец, мать или юридический представитель подверглись насильственному исчезновению, или детей, родившихся во время нахождения в неволе их матери, подвергшейся насильственному исчезновению; б) фальсификации, сокрытия или уничтожения документов, удостоверяющих подлинную личность детей.

Контрольные вопросы к главе 2

1. Почему некоторые международные договоры по правам человека называют «основные»?
2. Что Вы понимаете под Международным биллем о правах человека? Расскажите о его разработке?
3. Какова юридическая сила Всеобщей декларации прав человека?
4. Почему Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах изначально не был обеспечен договорным органом?
5. Сколько и какие международные договоры Вы знаете, на основе которых были созданы договорные органы по правам человека?

6. Почему договорные органы по правам человека так называют?

7. Почему при наличии Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации была принята еще одна Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин?

8. Какие новые конвенции о правах человека были приняты в последнее время?

9. Есть ли дублирование положений в плане существующих основных международных договоров по правам человека? Если да, то чем это объясняется?

10. Что представляют собой факультативные протоколы к конвенциям о правах человека и сколько их?

Рекомендуемая литература к главе 2

1. *Абашидзе А.Х.* Всеобщая декларация прав человека – величайший акт в истории человечества // РЕМП, 2008. — СПб., 2009. — С. 209–214.

2. *Абашидзе А.Х.* Международные акты о правах человека. Современные механизмы защиты прав человека // Основы государства и права / Отв. ред. Г.И. Муромцев. — М., МЦФЭР, 2003. — С. 70–85.

3. *Абашидзе А.Х.* Новые тенденции в нормотворческой деятельности ООН в области защиты прав человека // Московский юридический форум «Глобализация, государство, XXI век». — М., Городец, 2004. — С. 21–26.

4. *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальный периодический обзор // Российский ежегодник международного права, 2010. — СПб., 2011. — С. 295–305.

5. *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Новое поколение прав человека: соматические права // Московский журнал международного права. — 2009. — № 1. — С. 69–82.

6. *Богданова Н.А.* Современный каталог основных прав человека: международный и национальный пути наполнения // Вестник Московского университета. — 2010. — № 1. — С. 41–57.

7. *Варламова Н.В.* Механизмы обеспечения и защиты прав человека первого и второго поколения: сравнительный анализ // Методологические проблемы сравнительного правоведения. Жидковские чтения: Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 27 марта 2009 г. / Под ред. Г.И. Муромцева, М.В. Немытиной. — М.: РУДН, 2009. — С. 138–157.

8. *Гаврилов В.В.* ООН и права человека: механизмы создания и осуществления нормативных актов. — Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998.

9. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / Под ред. Ф.М. Рудинский. — М., 2010.

10. *Илларионова Т.И., Канашевский В.А.* Категория «гражданские права» в международных договорах о защите прав человека и законодательстве Российской Федерации // Государство и право. — 2004. — № 9. — С. 40–45.

11. *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. — 2010. — № 3. — С. 23–32.

12. *Корбут Л.В., Поленина С.В.* Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей: Сб. универсальных и региональных международных документов. — М., 1997.

13. *Ломакина М.В.* Международная защита прав женщин // МЖМП. — 1996. — № 3. — С. 37–45.

14. *Лукьянцев Г.Е.* О деятельности ООН в области борьбы с пытками (к вопросу о принятии Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания) // МЖМП. — 2003. — № 3. — С. 44–63.

15. Международно-правовые предпосылки защиты прав ребенка // Защита прав ребенка в современной России. — М., 2004. — С. 16–66.

16. *Мертус Д.* Права женщин — права человека: Пособие для учеб. занятий / Пер. с англ. — М.: ГЛАС, 1996.

17. *Нелюбина Е.В.* Международно-правовое закрепление социальных прав человека и гражданина // Государство и право. — 2010. — № 2. — С. 99–104.

18. Новые основные международные договоры по правам человека: Сб. документов. — ООН, Нью-Йорк и Женева, 2007.

19. *Нугаева Н.Г.* Международная защита прав женщин // Права человека: теория и практика: Сб. научных трудов. — Нижнекамск: Моск. гуманит. экономический ин-т, 2002. — С. 118–129.

20. *Овсяк А.М.* Конвенция ООН о правах инвалидов — важный договор для защиты уязвимых групп населения // Юрист-международник. — 2007. — № 3. — С. 19–27.

21. *Поленина С.В.* Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект // Гендерная экспертиза и законодательная политика. — М., 2004. — Т. 1. — С. 179–226.

22. Разработка Второго факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни // МЖМП. — 1991. — № 2. — С. 172–175.

23. *Решетов Ю.А.* Оговорка к международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и поддержание международного правопорядка в области прав человека // МЖМП. — 1995. — № 3. — С. 3–16.

24. *Рубина И.Е.* Деятельность государств в области ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин // МЖМП. 2000. — № 4. — С. 232–239.

25. *Рубина И.Е.* Основные направления деятельности ООН в области защиты прав женщин // Международное право — International Law. — 2001. — № 3. — С. 75–89.

26. *Сорокин С.* Конвенция ООН о правах ребенка // Российская юстиция. — 1996. — № 6. — С. 38–39.

27. *Талимончик В.П.* Право человека на информацию: международно-правовые аспекты // Правоведение. — 2010. — № 5. — С. 13–23.

28. *Чеботарева А.С.* Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года: (к 20-летию со дня принятия) // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. — 1998. — № 6. — С. 54–67.

29. *De Schutter Olivier.* International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary. — Cambridge University Press, 2010.

30. *Navanethem Pillay*. Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. June 2012.

31. The Limburg Principles in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights // Human Rights Quarterly. — 1987. — Vol. 9. — № 2. — P. 122–135.

32. *Trubek D.* Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights and Human Needs Programs // Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. — Oxford, 1984. — Vol. 1. — P. 205–271.

Программное обеспечение

- 1) ГАРАНТ, Справочно-правовая система.
- 2) КОНСУЛЬТАНТ+, Справочно-правовая система.
- 3) Аудиовизуальная библиотека ООН по международному праву.

Г Л А В А 3

СИСТЕМА ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Основные международные договоры по правам человека, изложенные в предыдущей главе настоящей работы, обеспечены специальными органами, которые наблюдают за выполнением государствами-участниками обязательств по поощрению и защите прав человека, закрепленных в этих международных договорах. Эти органы функционируют в виде комитетов независимых экспертов, известных как *договорные органы по правам человека*.

3.1. Договорные органы по правам человека

По состоянию на 15 июля 2012 г. насчитываются десять таких договорных органов по правам человека:

- *Комитет по ликвидации расовой дискриминации* (КЛРД), который наблюдает за выполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.;
- *Комитет по правам человека* (КПЧ), который наблюдает за осуществлением Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и второго Факультативного протокола к нему;
- *Комитет по экономическим, социальным и культурным правам* (КЭСКО), который наблюдает за выполнением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.;
- *Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин* (КЛДЖ), который наблюдает за выполнением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.;
- *Комитет против пыток* (КПП), который наблюдает за выполнением Конвенции против пыток и других жестоких, бесчело-

вечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

- *Комитет по правам ребенка* (КПР), который наблюдает за выполнением Конвенции о правах ребенка 1989 г. и двух Факультативных протоколов к ней;

- *Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей* (КТМ), который наблюдает за выполнением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.;

- *Комитет по правам инвалидов* (КПИ), который наблюдает за выполнением Конвенции о правах инвалидов 2006 г.;

- *Комитет по насильственным исчезновениям* (КНИ), который наблюдает за выполнением Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.;

- *Подкомитет по предупреждению пыток* (ППП), учрежденный в 2002 г. на основании Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

Общее число их членов в настоящее время составляет 172 эксперта.

Некоторые из перечисленных международных договоров по правам человека имеют факультативные протоколы, которые государства-участники могут ратифицировать. Есть исключение из этого правила: государство, которое не является участником Конвенции о правах ребенка 1989 г. может ратифицировать Факультативные протоколы к Конвенции, если оно подписало эту Конвенцию, но еще не ратифицировало ее.

По состоянию на 15 июля 2012 г. существует *девять факультативных протоколов* к международным договорам по правам человека:

- первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП-ФП1);

- второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (МПГПП-ФП2);

- Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ-ФП);

- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающихся участия детей в вооруженных конфликтах (КПР-ФПВК);

- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (КПР-ФПТД);

- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений (КПР-ФППС);

- Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП-ФП);

- Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов (КПИ-ФП);

- Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (СПЭСКП-ФП).

В деятельности договорных органов по правам человека в настоящее время следует выделить четыре основных направления:

- 1) анализ выполнения государством его обязательств в рамках соответствующего международного договора;

- 2) рассмотрение индивидуальных жалоб;

- 3) подготовку замечаний общего порядка;

- 4) проведение расследований.

При этом одни механизмы работают по всем четырем направлениям, другие — лишь по одному или нескольким.

Главным аспектом деятельности договорных органов по правам человека является регулярное рассмотрение докладов государств — участников международного договора об исполнении его положений, в некоторых случаях и положений факультативных протоколов к нему. Чаще всего эта функция закреплена непосредственно в тексте международного договора.

Вторая важная часть работы договорных органов — рассмотрение индивидуальных сообщений (жалоб) о нарушениях прав человека. Обычно государство может признать соответствующую компетенцию комитета путем заявления или ратификации факультативного протокола. Комитеты рассматривают сообщения, анализируют их на предмет приемлемости и, при необходимости, вступают в диалог с заинтересованным государством с целью обеспе-

чить устранение нарушения и восстановление пострадавшего в правах. Диалог, как правило, ведется конфиденциально.

Третьим аспектом деятельности договорных органов по правам человека является подготовка и принятие замечаний общего порядка, которые разъясняют положения существующих договоров. Эти замечания не имеют юридически обязывающего характера, однако являются инструментом «мягкого права», принимаются во внимание государствами и органами ООН и учитываются самими договорными органами по правам человека при вынесении рекомендаций по докладам государств.

Наконец, некоторые договорные органы по правам человека уполномочены проводить расследования по сообщениям о нарушениях государствами-участниками закрепленных в договорах обязательств.

Как уже было отмечено, договорные органы по правам человека формально не относятся к системе ООН¹, хотя обслуживаются Секретариатом ООН и представляют ежегодные доклады ЭКОСОС или Генеральной Ассамблее ООН.

3.1.1. Комитет по ликвидации расовой дискриминации

Первый договорный орган по правам человека был создан в 1970 г. на основе Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в виде Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД). Это объясняется тем фактом, что данная Конвенция вступила в силу в 1969 г.

Решение о включении в Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации положения о создании КЛРД было принято Третьим Комитетом ГА ООН по соображениям придания Конвенции эффективности путем механизма по ее осуществлению. Тем самым был создан прецедент. Впоследствии были созданы другие договорные органы (комитеты) по правам человека.

¹ За исключением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривает три процедуры, позволяющие КЛРД рассматривать правовые, судебные, административные и другие меры, принимаемые государствами-участниками с целью осуществления их обязательств по борьбе с расовой дискриминацией.

Первая процедура предусматривает требование о том, что все государства, которые ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней, должны представлять КЛРД периодические доклады.

Согласно второй процедуре любое государство-участник может направлять жалобы, касающиеся действий другого государства-участника.

В соответствии с третьей процедурой отдельные лица или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами расовой дискриминации, могут представить КЛРД жалобу против своего государства. Это может быть сделано лишь в том случае, если соответствующее государство является участником Конвенции и заявило о своем признании компетенции КЛРД принимать такие жалобы. По состоянию на 1 июня 2012 г. данное заявление сделали 53 государства. Конвенция также предусматривает, что государства, которые сделали подобное заявление, могут учредить или указать национальные органы, компетентные принимать петиции отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения их прав, и которые исчерпали другие внутренние средства правовой защиты. Петиционеры могут передать данный вопрос на рассмотрение КЛРД только в том случае, если они не удовлетворены действиями указанного национального органа.

В связи с этим следует напомнить о том, что в Программе действий, принятой второй Всемирной конференцией по борьбе против расизма и расовой дискриминации в 1983 г., государствами была признана необходимость обеспечить более широкий доступ к национальным процедурам по рассмотрению таких жалоб. При этом было указано, что существующие процедуры должны быть преданы гласности, а жертвы расовой дискриминации должны получать помощь в использовании этих процедур. Правила подачи жалоб должны быть простыми, и жалобы должны рассматриваться

как можно скорее. Малоимущим жертвам дискриминации должна обеспечиваться правовая помощь в рамках гражданского или уголовного судопроизводства, и должно быть предусмотрено право добиваться компенсации за понесенный ущерб.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации согласно положениям Конвенции состоит из 18 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок государствами — участниками Конвенции. Половина членского состава Комитета обновляется раз в два года путем проведения выборов. При определении состава КЛРД уделяется внимание справедливому представительству географических регионов мира, а также различных цивилизаций и правовых систем.

Комитет является независимым органом. Эксперты, являющиеся членами Комитета, избираются в личном качестве. Они не могут быть ни отстранены от исполнения своих обязанностей, ни замещены без их согласия. В соответствии с Конвенцией они устанавливают свои собственные правила процедуры и не получают никаких указаний извне. Расходы членов Комитета в основном покрываются государствами-участниками.

Комитет функционирует в тесном сотрудничестве с ООН. Деятельность его секретариата, функционирующего при УВКПЧ в Женеве, оплачивается из регулярного бюджета ООН. Прежде чем утвердить какое-либо предложение, связанное с расходами, КЛРД предварительно консультируется с Генеральным секретарем ООН. Заседания Комитета, которые предусмотрено проводить два раза в год, обычно проходят в Отделении ООН в Женеве. В настоящее время продолжительность каждой сессии составляет четыре недели. По состоянию на конец 2011 г. было проведено 79 сессий. КЛРД представляет доклад о своей деятельности ГА ООН через Генерального секретаря и поддерживает контакты с Третьим Комитетом Генеральной Ассамблеи.

Государства-участники обязаны представлять КЛРД раз в четыре года всеобъемлющие доклады, а раз в два года — краткие доклады, содержащие новую информацию. Когда Комитет получает на рассмотрение доклад, представитель соответствующей

страны может выступить по нему со вступительным словом, ответить на вопросы экспертов и прокомментировать сделанные ими замечания. В докладе Комитета Генеральной Ассамблее обобщаются результаты рассмотрения докладов и содержатся предложения и рекомендации.

Комитет может делать предложения и общие рекомендации, которые основываются на изучении докладов и информации, поступившей от государств — участников Конвенции. Такие предложения и общие рекомендации сообщаются ГА ООН вместе с замечаниями государств — участников Конвенции, если таковые имеются. По состоянию на 2011 г. Комитет принял 33 замечания общего порядка.

Одной из форм работы Комитета являются тематические дискуссии, в ходе которых обсуждаются вопросы, связанные с имплементацией положений Конвенции. Они проводятся в неформальном порядке, к участию приглашаются все заинтересованные стороны — государства, межправительственные и неправительственные организации. Затем Комитет продолжает обсуждение темы в форме открытого пленарного заседания.

Нехарактерной для других договорных органов формой работы Комитета являются процедура раннего предупреждения и незамедлительных действий. Эта деятельность осуществляется с 1993 г. и подразумевает вмешательство Комитета с целью недопущения перерастания существующей проблемы в области расовой дискриминации в конфликт (меры раннего предупреждения) или с целью прекращения нарушений (незамедлительные действия).

Вопрос о необходимости задействования данных процедур в каждом конкретном случае первоначально рассматривается в закрытом формате рабочей группой Комитета, состоящей из пяти его членов. Затем Комитет анализирует тему и предложения рабочей группы и принимает решения, которые могут содержать рекомендации заинтересованному государству по исправлению ситуации, запросы о представлении Комитету дополнительных сведений, просьбы о включении соответствующей информации в периодические доклады и т.д. Кроме того, в своем решении Комитет

может прямо или через Генерального секретаря обратиться к имеющим отношение к делу органам ООН (Совету по правам человека и его механизмам, Секретариату, Совету Безопасности и др.) или предложить направить одного или нескольких своих членов в заинтересованное государство для содействия в исправлении ситуации.

Комитет не ведет расследований в связи с сообщениями о конкретных случаях нарушений государствами прав, закрепленных в Конвенции. Вместе с тем, некоторые элементы этой деятельности присутствуют в процедуре раннего предупреждения и незамедлительных действий.

Следует напомнить, что с самого начала своей деятельности Комитету приходилось опровергать ряд ошибочных взглядов, касающихся характера и цели этих докладов. В связи с этим Комитет указывал на то, что даже если правительство считает, что на территории его страны не существует расовой дискриминации, соответствующая страна, являясь государством — участником Конвенции, обязана представлять всеобъемлющие и другие периодические доклады. Еще одним заблуждением являлось мнение о том, что государство не обязано выполнять Конвенцию, если оно считает, что на его территории не существует расовой дискриминации. По этой причине КЛРД указал на то, что Конвенция касается не только практики, существующей в настоящее время, но и проблем, которые могут возникнуть в будущем, и что при ратификации Конвенции все государства-участники обязались включить ее положения в национальное законодательство.

На основании некоторых докладов государств складывалось впечатление о том, что если Конвенция является составной частью основного закона страны, то это означает, что необходимость в принятии каких-либо дополнительных мер законодательного характера отсутствует. Однако в Конвенции содержится требование о том, чтобы в законодательстве предусматривались наказания за совершение определенных актов, а также призыв о принятии мер в области образования, культуры и информации.

В некоторых случаях в докладах государств основное внимание уделялось законодательным мерам и ничего не говорилось о судебных, административных и других мерах, направленных на

ликвидацию расовой дискриминации, или не содержалось текстов антидискриминационных законов. Учитывая подобные обстоятельства КЛРД представил государствам-участникам руководящие принципы, касающиеся подготовки их докладов, и часто запрашивает у них дополнительную информацию. Комитет также делал государствам-участникам общие рекомендации, когда он считал, что информация по конкретным статьям Конвенции, необходимая для экспертов с целью установления фактов и обобщения их точек зрения, является в значительной мере недостаточной.

Все государства — участники Конвенции признают компетенцию КЛРД получать жалобы того или иного государства-участника о том, что другое государство-участник не выполняет положений Конвенции, и принимать в этой связи соответствующие меры. Однако данная процедура не исключает других процедур, которыми могут воспользоваться соответствующие государства-участники.

Процедура, предусматривающая получение КЛРД жалоб от отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Конвенции, вступила в силу в 1982 г., после того как десять государств-участников заявили о том, что они признают компетенцию Комитета в этой области. Комитет в конфиденциальном порядке доводит такие сообщения до сведения соответствующего государства-участника, однако не называет лицо или группу лиц, утверждающих о наличии нарушения, без его или их согласия. После того как государство представило разъяснение своей позиции и, возможно, предложило решение, Комитет рассматривает данный вопрос и может делать соответствующему лицу или группе лиц, так и государству-участнику рекомендации.

Комитет также представляет общие доклады по проблемам, касающимся расовой дискриминации на самоуправляющихся территориях. Полномочия Комитета распространяются на все самоуправляющиеся территории независимо от того, являются ли государства, которые управляют данными территориями, участниками Конвенции или нет. В соответствии с Конвенцией государства-участники не обязаны представлять КЛРД доклады по вопросам, касающимся расовой дискриминации на находящихся под их контролем самоуправляю-

щихся территориях. Таким образом, получаемая Комитетом информация поступает главным образом из докладов Совета по опеке или докладов, подготавливаемых для данных органов.

Одной из отличительных особенностей Конвенции является закрепленное в ней обязательство государств-участников принимать меры в областях преподавания, воспитания, культуры и информации с целью борьбы с предрассудками и поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между народами и расовыми или этническими группами.

После проведения Международного года борьбы против расизма и расовой дискриминации (1971 г.) ООН последовательно провозглашала два Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации (1973–1983 и 1983–1993 гг.). В 1978 и 1983 гг. под эгидой ООН были проведены Всемирные конференции по борьбе против расизма и расовой дискриминации.

Вступление в силу Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и периодическое рассмотрение КЛРД докладов о мерах, принятых государствами-участниками с целью выполнения их обязательств, привело к достижению позитивных результатов. В различных странах к числу этих результатов относятся:

- внесение поправок в конституции с целью включения в них положений, запрещающих расовую дискриминацию;
- систематический пересмотр существующих законов и положений с целью внесения поправок в те из них, которые направлены на увековечение расовой дискриминации или принятие новых законов, отвечающих требованиям Конвенции;
- внесение поправок в законодательство по предложению КЛРД;
- объявление расовой дискриминации наказуемым преступлением;
- закрепление правовых гарантий против дискриминации в области правосудия, безопасности или политических прав;
- учебные программы;
- создание новых учреждений, занимающихся проблемами, связанными с расовой дискриминацией, и защитой интересов уязвимых групп, включая коренные народы;

– заблаговременное проведение консультаций с КЛРД по вопросу о планируемых изменениях законодательства или административной практики с указанием на то, что его рекомендации будут приняты во внимание.

За многие годы между КЛРД и государствами-участниками была создана атмосфера взаимного доверия; как правило, рекомендации и просьбы Комитета являются предметом серьезного рассмотрения.

Комитет по-прежнему сталкивается с проблемами, которые препятствуют его деятельности и создают трудности в осуществлении им своего мандата. Одна из таких проблем заключается в том, что некоторые государства-участники не представляют периодические доклады или не соблюдают установленные сроки их представления. В этой связи выдвигались различные причины, включая нехватку национальных кадров, компетентных представлять доклады по вопросам прав человека, и большой объем работы, связанной с соблюдением международных обязательств по представлению докладов в рамках всевозрастающего числа направлений, по которым осуществляется деятельность в области прав человека. Комитет считает, что доклады государств-участников являются основным элементом, позволяющим ему осуществлять контроль. Тот факт, что расовая дискриминация по-прежнему существует, подчеркивает необходимость строгого и регулярного контроля.

Другая проблема носит финансовый характер. Когда создавался КЛРД было принято решение о том, что расходы членов Комитета будут покрываться государствами-участниками, а не за счет регулярного бюджета ООН. Считалось, что это является одним из способов обеспечения независимости экспертов. Несмотря на то, что суммы средств, которые должны вноситься отдельными государствами-участниками, являются незначительными, многие из них несвоевременно выполняют свои финансовые обязательства. Нехватка средств нередко ликвидируется за счет регулярного бюджета ООН, однако впоследствии ООН была не в состоянии оказывать помощь в связи с финансовыми трудностями, и в ряде случаев КЛРД, который должен ежегодно проводить две сессии продолжительностью в три недели, был вынужден сокращать или отменять их.

Основная задача на нынешнем этапе развития заключается в увеличении числа государств, сделавших заявление о том, что они признают компетенцию КЛРД получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц, которые утверждают, что они являются жертвами расовой дискриминации.

3.1.2. Комитет по правам человека

Комитет по правам человека (КПЧ) был образован в 1976 г. в результате вступления в силу Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Комитет состоит из 18 экспертов, работающих в личном качестве и являющихся гражданами государств — участников Пакта. Его члены избираются тайным голосованием в ходе совещаний государств — участников Пакта. К выборам допускаются кандидаты, выдвинутые государствами — участниками Пакта и обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека. При этом принимается во внимание полезность участия в Комитете нескольких лиц, обладающих юридическим опытом.

В Комитет не может входить более чем по одному гражданину от одного государства — участника Пакта. При выборах принимается во внимание принцип справедливого географического распределения, представительство различных форм цивилизации и основных правовых систем.

Срок полномочий членов Комитета — 4 года с возможностью переизбрания. Один раз в 2 года переизбирается половина экспертов. В случае досрочного прекращения полномочий кого-либо из экспертов (например, в связи со смертью или уходом в отставку) выборы нового эксперта на оставшийся срок проводятся на общих основаниях.

Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры: в Пакте закреплены лишь требования о том, что две трети экспертов Комитета (12 человек) образуют кворум, а постановления Комитета принимаются большинством голосов присутствующих членов. Как правило, постановления Комитета одобряются без голосования.

Должностные лица Комитета избираются на двухгодичный срок и могут быть переизбраны. В их число входят председатель, трое его заместителей, а также докладчик, на которого возлагается обязанность готовить годовой доклад Генеральной Ассамблее.

Кроме того, Комитет избирает трех специальных докладчиков для исполнения особых функций.

Специальный докладчик по содействию в работе с сообщениями регистрирует поступающие сообщения в соответствии с процедурой, предусмотренной Факультативным протоколом к Пакту, вступившим в силу 23 марта 1976 г. (I Факультативным протоколом), а также направляет государствам просьбы о временных мерах, которые могут быть необходимы с целью предотвращения нанесения жалобщику непоправимого вреда (например, казни или выдачи властям другого государства).

Специальный докладчик по последующей деятельности в связи с сообщениями занимается отслеживанием выполнения рекомендаций Комитета по индивидуальным сообщениям.

Специальный докладчик по заключительным замечаниям назначается для наблюдения за принятием государствами — участниками Пакта последующих мер по имплементации заключительных замечаний и рекомендаций Комитета.

Организационное и техническое обеспечение деятельности Комитета осуществляется Секретариатом ООН. Генеральный секретарь ООН предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии со ст. 36 Пакта. На практике секретарское обслуживание осуществляет Управление Верховного комиссара ООН по правам человека.

В настоящее время Комитет проводит свои сессии трижды в год — один раз в Нью-Йорке и два раза в Женеве. С момента своего основания и до конца 2011 г. Комитет провел 103 сессии. Длительность сессии обычно составляет три недели. Кроме того, за неделю до сессии собирается рабочая группа, как правило, состоящая из 5 членов Комитета, которая действует в качестве предварительной инстанции в процедуре рассмотрения индивидуальных сообщений. Например, группа может объявить сообщение

приемлемым, однако окончательное решение по приемлемости и по существу сообщения принимается на пленуме Комитета.

Раз в год Комитет представляет Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС доклад о своей работе.

Основным видом деятельности Комитета является рассмотрение докладов государств — участников Пакта о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Первый доклад государства представляют в течение одного года после вступления Пакта для них в силу, следующие — по требованию Комитета.

Первоначально интервал между докладами, как правило, составлял пять лет. В 1997 г. практика несколько изменилась: в заключительных замечаниях по итогам рассмотрения доклада Комитет указывает срок представления следующего доклада. Обычно интервал составляет 4–5 лет.

По получении доклада от государства Секретариат обеспечивает его перевод на все языки ООН и размещает на официальном сайте. Существует практика (хотя и не предусмотренная Пактом) направления неправительственными организациями и институтами гражданского общества «теневых» докладов, содержащих альтернативную информацию по соблюдению подотчетным государством положений Пакта.

Комитет изучает полученные материалы и препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными. Комитет может также препроводить ЭКОСОС эти замечания вместе с экземплярами докладов. Государства — участники Пакта могут представлять Комитету свои соображения по любым таким замечаниям.

Государства, ратифицировавшие второй Факультативный протокол к Пакту, направленный на отмену смертной казни, включают в доклады, которые они представляют Комитету, информацию о мерах, принятых ими для осуществления обязательств по данному протоколу.

Существующий порядок рассмотрения докладов был установлен в 2002 г. Рассмотрение обычно проводится в два этапа. На первой сессии доклад изучается в специальной группе, состоящей

обычно из 4–6 экспертов, один из которых назначается докладчиком. Как минимум один из членов группы должен представлять регион, к которому принадлежит подотчетное государство. Группа с помощью Секретариата готовит список вопросов, который заблаговременно (примерно за полгода) направляется заинтересованному государству. Полученные от государства ответы также переводятся на все языки и публикуются.

В начале сессии, на которой должно состояться основное рассмотрение доклада, Комитет проводит закрытую встречу с представителями специализированных учреждений и органов ООН, выразивших желание представить информацию по подотчетному государству. Часто Комитет неформально консультируется и с представителями гражданского общества.

Рассмотрение доклада проходит в рамках официальных заседаний Комитета в форме интерактивного диалога с делегацией государства-участника. Чаще всего разговор ведется на темы, которые, по мнению Комитета, не получили достаточного освещения в докладе и ответах на поставленные вопросы.

В 2001 г. в связи с ростом задолженности по докладам Комитет принял решение в особых случаях рассматривать положение в государствах — участниках Пакта без доклада, на основе имеющейся информации. Эта процедура задействуется, когда государство — участник Пакта в течение долгого времени игнорирует запросы Комитета.

По итогам диалога с представителями заинтересованного государства Комитет готовит заключительные замечания. Их стандартная форма — короткое вступление, перечисление позитивных аспектов, а также основные вопросы, вызывающие озабоченность, и рекомендации. Последний раздел, как правило, составляет львиную долю заключительных замечаний: в нем отмечаются нарушения обязательств или факты их недостаточного исполнения и предлагаются конкретные рекомендации по устранению недостатков.

Согласно практике, установленной в 2001 г., среди заключительных замечаний Комитет выделяет несколько приоритетных, по которым предлагает государству направить информацию в те

чение года. Ответы государства анализируются специальным докладчиком по заключительным замечаниям, который представляет Комитету предложения по дальнейшим действиям. Комитет, например, может запросить у государства дополнительную информацию, переназначить время представления следующего доклада и т.д. Нежелание государства сотрудничать с докладчиком отражается в докладах Комитета Генеральной Ассамблеи.

В 2010 г. Комитет инициировал альтернативную процедуру представления докладов. В соответствии с ней государству направляется предварительный список вопросов, на основе которого готовится основной доклад. Эта процедура позволяет сэкономить время и ресурсы, исключив стадию подготовки и анализа первоначального доклада.

Рассмотрение периодических докладов является основной, но отнюдь не единственной обязанностью Комитета. В соответствии со ст. 41 Пакта он уполномочен получать и рассматривать утверждения государства — участника Пакта о том, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по нему. Данная статья носит факультативный характер, т.е. вступает в силу для государства по заявлению последнего, а не при ратификации Пакта. Оба заинтересованных государства должны признать соответствующую компетенцию Комитета: в иных случаях сообщения к рассмотрению не принимаются.

Для рассмотрения и урегулирования подобных межгосударственных споров Пактом предусмотрена развернутая и сложная процедура — заслушивание докладов, посредничество и даже назначение согласительных комиссий. Вместе с тем, за более чем тридцатипятилетнюю историю Комитета эта процедура ни разу не применялась.

Третьим важным направлением работы Комитета является рассмотрение индивидуальных жалоб в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту, вступившим в силу 23 марта 1976 г., Комитет наделяется компетенцией принимать и рассматривать сообщения от лиц, подлежащих юрисдикции государства — участника протокола, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав,

изложенных в Пакте. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Факультативного протокола являются 114 государств.

По получении сообщения Комитет доводит его до сведения заинтересованного государства и запрашивает информацию по существу, а также на предмет приемлемости. Условиями приемлемости являются исчерпание всех внутренних средств правовой защиты (за исключением случаев, когда этот процесс неоправданно затягивается), а также то, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования. Комитет может признать неприемлемыми анонимные сообщения, а также жалобы, которые не совместимы с положениями Пакта или представляют собой злоупотребление правом на петицию.

В случае принятия сообщения в производство Комитет рассматривает его, а также информацию заинтересованного государства на закрытых заседаниях и сообщает свои соображения обеим сторонам. И те, и другие могут представить дополнительные сведения и доводы. На практике рассмотрение сообщений нередко затягивается на годы.

Краткий отчет о рассмотрении Комитетом индивидуальных сообщений в рамках установленной Факультативным протоколом процедуры включается в ежегодные доклады Комитета Генеральной Ассамблее.

Комитет регулярно издает замечания общего порядка, которые толкуют отдельные положения Пакта и развивают их или же комментируют применение обязательств государств по Пакту к отдельным категориям населения — например, негражданам. Эти замечания не имеют юридически обязывающего характера, однако учитываются Комитетом при рассмотрении докладов и государствами — при их подготовке. Кроме того, ссылки и выдержки из них активно используются в резолюциях органов ООН (Генеральной Ассамблеи, Совета по правам человека и т.д.).

Некоторые замечания общего порядка носят процедурный характер и подробно разъясняют технические вопросы — представление докладов и т.д.

С 1980 по 2011 г. Комитет выпустил 34 замечания общего порядка.

Комитет по правам человека не проводит расследований по информации об отдельных случаях серьезных нарушений государствами обязательств по Пакту.

3.1.3. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКОП) занимает уникальное положение в системе конвенционных механизмов. Это единственный договорный орган, который не был учрежден непосредственно положениями договора. Функциями по контролю над соблюдением государствами-участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКОП) своих обязательств по Пакту наделен ЭКОСОС. Совет уполномочен принимать доклады государств, рассматривать их, выносить рекомендации и взаимодействовать со специализированными учреждениями ООН в этой связи.

В резолюции 1988 (LX) ЭКОСОС постановил учредить для рассмотрения поступающих докладов сессионную рабочую группу. Решением 1978/10 был определен ее состав — по 3 государства — члена ЭКОСОС, являющихся одновременно участниками Пакта, от каждой региональной группы. В 1982 г. принцип формирования рабочей группы был изменен — официальные представители государств уступили место правительственным экспертам. В 1985 г. группа была преобразована в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который функционирует до настоящего времени.

Комитет состоит из восемнадцати экспертов, которые выступают в личном качестве и обладают признанной компетенцией в области прав человека.

При избрании членов Комитета должным образом учитывается справедливое географическое распределение и представительство различных форм социальных и правовых систем. 15 мест распределено поровну между региональными группами, тогда как оставшиеся три — пропорционально увеличению общего числа участников от каждой региональной группы. Эксперты избираются на сессиях ЭКОСОС прямым тайным голосованием сроком на четыре

года из числа выдвинутых государствами — участниками Пакта кандидатов. Выборы проходят раз в два года.

Комитет проводит две трехнедельные сессии в год в Отделении ООН в Женеве. По состоянию на конец 2011 г. он провел 47 сессий. Кроме того, дважды в год на неделю собирается предсессионная рабочая группа, которая изучает доклады государств и формирует списки дополнительных вопросов.

Должностные лица Комитета (председатель, три его заместителя и докладчик) избираются сроком на два года с возможностью переизбрания.

Комитет представляет доклады о своей деятельности ЭКОСОС.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комитета осуществляет Генеральный секретарь ООН.

Мандат Комитета определен главой 4 Пакта и резолюциями ЭКОСОС. Основная его обязанность — рассмотрение периодических докладов государств о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в Пакте, которые они обязаны представлять каждые четыре года.

Первоначально доклад анализируется предсессионной рабочей группой, которая на его основании и с учетом информации из альтернативных источников готовит и направляет список дополнительных вопросов государству-участнику. Доклад, вопросы и ответы государства на них публикуются.

Рассмотрение доклада проходит в формате интерактивного диалога с делегацией заинтересованного государства. В диалоге имеют право участвовать представители органов и специализированных учреждений ООН.

По итогам рассмотрения доклада Комитет готовит заключительные замечания и рекомендации, которые затем препровождаются заинтересованному государству. Выполнение рекомендаций государством, как правило, оценивается в ходе рассмотрения следующего периодического доклада, однако Комитет вправе запросить информацию по отдельным рекомендациям и через определенный срок. Такие запросы берутся на контроль предсессионной рабочей группой.

Комитет не имеет полномочий проводить расследования или принимать сообщения от государств о нарушениях другими государствами их обязательств по Пакту.

Важной формой работы Комитета являются замечания общего порядка, которые разъясняют положения Пакта и указывают пути и способы более полного соблюдения государствами-участниками своих обязательств. По состоянию на конец 2011 г. Комитет принял 21 такое замечание.

Один раз за сессию Комитет проводит общую дискуссию на тему, имеющую непосредственное отношение к его мандату. Дискуссия носит открытый формат.

Новым элементом в сфере договорных органов по правам человека является принятие в декабре 2008 г. ГА ООН *Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП-ФП).

В преамбуле Факультативного протокола напоминает, что каждое государство — участник Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах обязуется в индивидуальном порядке и в рамках международной помощи и сотрудничества (в частности, в экономической и технической областях) принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы постепенно обеспечить полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер. В ней также подчеркивается, что для дальнейшего достижения целей Пакта и выполнения его положений было бы целесообразно предоставить Комитету по экономическим, социальным и культурным правам возможность осуществлять функции, предусмотренные в Протоколе. В ст. 1 Факультативного протокола предусмотрено, что государство — участник Пакта, которое становится участником Протокола, признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения, как это предусмотрено положениями Протокола. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства-участника, которое не является участником Протокола.

В соответствии со ст. 2 Протокола сообщения могут представляться находящимися под юрисдикцией государства-участника

лицами или группами лиц или от их имени, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим государством-участником какого-либо из экономических, социальных и культурных прав, изложенных в Пакте. Если сообщение представляется от имени отдельных лиц или групп лиц, это делается с их согласия, за исключением тех случаев, когда автор может обосновать свои действия от их имени без такого согласия.

Согласно ст. 3 Факультативного протокола Комитет не рассматривает сообщение, пока он не удостоверится в том, что все доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны. Однако правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

Комитет объявляет сообщение неприемлемым, когда:

- оно не представлено в течение одного года после исчерпания внутренних средств правовой защиты, за исключением случаев, когда автор может доказать, что было невозможно направить сообщение в течение этого срока;

- факты, являющиеся предметом сообщения, имели место до вступления Протокола в силу для соответствующего государства-участника, если только такие факты не продолжали иметь место после этой даты;

- этот же вопрос уже был рассмотрен Комитетом или рассматривался или рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

- оно несовместимо с положениями Пакта;

- оно явно не обосновано или недостаточно аргументировано или основывается исключительно на сообщениях, распространяемых средствами массовой информации;

- оно представляет собой злоупотребление правом на представление сообщения; или когда оно является анонимным или представлено не в письменном виде.

На основе ст. 4 Протокола Комитет может, при необходимости, отказывать в рассмотрении сообщения, если оно не свидетельствует о явном ущемлении прав его автора, за исключением тех случаев, когда Комитет считает, что сообщение затрагивает серьезный вопрос общей значимости. В любой момент после получения сообщения и до принятия любого решения по существу

Комитет может обратиться к соответствующему государству-участнику на предмет безотлагательного рассмотрения им просьбы о принятии этим государством-участником таких временных мер защиты, которые могут быть необходимы в исключительных обстоятельствах с целью избежать возможного причинения непоправимого ущерба жертве или жертвам предполагаемого нарушения (п. 1 ст. 5). При этом оговаривается, что если Комитет осуществляет свое право в соответствии с вышеприведенным пунктом, это не означает, что он принял решение в отношении приемлемости или существа сообщения.

В соответствии со ст. 6 Факультативного протокола, за исключением тех случаев, когда Комитет считает сообщение неприемлемым без упоминания соответствующего государства-участника, он в конфиденциальном порядке доводит любое сообщение, представленное ему согласно Протоколу, до сведения соответствующего государства-участника. Получившее уведомление государство-участник в течение шести месяцев представляет Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос, и средства правовой защиты, если таковые имелись, которые могли быть предоставлены государством-участником.

Комитет оказывает свои добрые услуги соответствующим сторонам в целях дружественного урегулирования на основе уважения обязательств, изложенных в Пакте. Соглашение о дружественном урегулировании влечет за собой прекращение рассмотрения сообщения согласно Протоколу. При рассмотрении сообщений Комитет проводит закрытые заседания. При рассмотрении сообщения Комитет может в надлежащих случаях принимать к сведению соответствующие материалы других органов, специализированных учреждений, фондов, программ и механизмов ООН и других международных организаций, включая региональные системы защиты прав человека, а также любые замечания или комментарии соответствующего государства-участника. При рассмотрении сообщений Комитет рассматривает целесообразность мер, принятых государством-участником в соответствии с частью II Пакта. При этом Комитет учитывает, что государство-участник вправе принять ряд возможных мер политики для осуществления прав, закрепленных в Пакте.

После изучения сообщения Комитет препровождает свои соображения относительно сообщения вместе со своими рекомендациями, если таковые имеются, соответствующим сторонам. Государство-участник надлежащим образом рассматривает соображения Комитета вместе с его рекомендациями, если таковые имеются, и представляет Комитету в течение шести месяцев письменный ответ, в том числе информацию о любых мерах, принятых с учетом соображений и рекомендаций Комитета. Комитет может предложить государству-участнику представить дополнительную информацию о любых мерах, принятых государством-участником в ответ на его соображения или рекомендации, если таковые имеются, в том числе, если Комитет сочтет это уместным, в последующих докладах государства-участника, представляемых в соответствии со ст. 16 и 17 Пакта. Согласно ст. 10 Факультативного протокола государство-участник может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по Пакту. Сообщения могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены государством-участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства-участника, не сделавшего такого заявления. Сообщения рассматриваются в соответствии со следующей процедурой:

а) если какое-либо государство-участник считает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по Пакту, то оно может письменным сообщением довести этот вопрос до сведения указанного государства-участника. Государство-участник может также информировать Комитет по данному вопросу. В течение трех месяцев после получения сообщения получающее его государство представляет государству, направившему сообщение, объяснение или любое другое заявление в письменном виде с разъяснениями по этому вопросу, где должно содержаться, насколько это возможно и целесообразно, указание на внутренние процедуры и средства правовой защиты, которые применены, применяются или доступны по данному вопросу;

b) если вопрос не решен к удовлетворению обоих соответствующих государств-участников в течение шести месяцев после получения получающим государством первоначального сообщения, каждое из этих государств имеет право передать вопрос в Комитет путем уведомления Комитета и другого государства;

c) Комитет рассматривает переданный ему вопрос только после того, как он удостоверится, что все имеющиеся внутренние средства правовой защиты были применены и исчерпаны по данному вопросу. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств неоправданно затягивается;

d) с соблюдением положений подпункта (c) Комитет оказывает свои добрые услуги соответствующим государствам-участникам в целях дружественного урегулирования на основе уважения обязательств, закрепленных в Пакте;

e) при рассмотрении сообщений, предусмотренных настоящей статьей, Комитет проводит закрытые заседания;

f) по любому переданному на его рассмотрение вопросу в соответствии с подпунктом (b) Комитет может обратиться к соответствующим государствам-участникам, упомянутым в подпункте (b) с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию;

g) соответствующие государства-участники, упомянутые в подпункте (b), имеют право быть представленными при рассмотрении вопроса Комитетом и делать представления устно и/или письменно;

h) после получения уведомления в соответствии с подпунктом (b) Комитет с должной оперативностью представляет доклад:

i) если достигается урегулирование в рамках положений подпункта (d), Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов и достигнутого урегулирования;

ii) если урегулирование в рамках положений подпункта (d) не достигнуто, Комитет в своем докладе излагает соответствующие факты, касающиеся вопроса, который возник между соответствующими государствами-участниками. Письменные представления и запись устных представлений, сделанных соответствующими государствами-участниками, прилагаются к докладу. Комитет может также сообщать только соответствующим государствам-

участникам любые мнения, которые он может считать относящимися к вопросу, возникшему между ними.

В любом случае доклад препровождается соответствующим государствам-участникам. Заявление в соответствии с п. 1 ст. 10 Факультативного протокола сдается на хранение государствами-участниками Генеральному секретарю ООН, который препровождает его копии другим государствам-участникам. Заявление может быть отозвано в любое время путем уведомления Генерального секретаря. Такой отзыв не препятствует рассмотрению любого вопроса, который является предметом сообщения, уже препровожденного в соответствии с настоящей статьей; никакие последующие сообщения не будут приниматься по данной статье от какого-либо государства-участника после получения Генеральным секретарем уведомления об отзыве заявления, если только соответствующее государство-участник не сделало нового заявления.

В соответствии со ст. 11 Факультативного протокола государство-участник может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета. Если Комитет получает достоверную информацию, свидетельствующую о серьезных или систематических нарушениях государством-участником любого из экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в Пакте, Комитет предлагает этому государству-участнику сотрудничать в изучении информации и в этой связи представить замечания в отношении соответствующей информации. С учетом любых замечаний, которые могут быть представлены соответствующим государством-участником, а также любой другой достоверной информации, имеющейся у него, Комитет может назначить одного или нескольких своих членов для проведения расследования и срочного представления доклада Комитету. В тех случаях, когда это оправданно и с согласия государства-участника, расследование может включать посещение его территории. Такое расследование проводится конфиденциально, и на всех стадиях этого процесса принимаются меры по обеспечению сотрудничества со стороны этого государства-участника. После изучения результатов такого расследования Комитет препровождает эти результаты соответствующему госу-

дарству-участнику вместе с любыми замечаниями и рекомендациями. В течение шести месяцев с момента получения результатов такого расследования, замечаний и рекомендаций, препровожденных Комитетом, соответствующее государство-участник представляет ему свои замечания. После завершения такого процесса в отношении расследования, Комитет может после консультаций с соответствующим государством-участником принять решение о включении краткого отчета о результатах этого процесса в свой ежегодный доклад. Любое государство-участник, сделавшее заявление, может в любое время отозвать это заявление путем уведомления Генерального секретаря.

На основе ст. 12 Факультативного протокола Комитет может предложить соответствующему государству-участнику включить в свой доклад подробную информацию о любых мерах, принятых в связи с расследованием. При необходимости, после завершения шестимесячного периода, Комитет может предложить соответствующему государству-участнику информировать его о мерах, принятых в связи с таким расследованием.

Государство-участник принимает все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы лица, находящиеся под его юрисдикцией, не подвергались какой-либо форме притеснения или запугивания вследствие обращения в Комитет (ст. 13).

Комитет, если он сочтет это целесообразным и с согласия соответствующего государства-участника, препровождает специализированным учреждениям, фондам и программам и другим компетентным органам ООН свои соображения или рекомендации, касающиеся сообщений и расследований, которые указывают на необходимость технических консультаций или помощи, а также замечания и предложения государства-участника, если таковые имеются, относительно таких соображений или рекомендаций. Комитет может также доводить до сведения таких органов с согласия соответствующего государства-участника любой вопрос, возникающий в связи с сообщениями, рассмотренными в соответствии с Протоколом, который может быть полезен этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решений относительно целесообразности международных мер, которые

могли бы способствовать оказанию помощи государствам-участникам в достижении прогресса в деле осуществления прав, признанных в Пакте.

В соответствии с надлежащими процедурами Генеральной Ассамблеей создается целевой фонд, управляемый в соответствии с Финансовыми положениями и правилами ООН, для предоставления экспертной и технической помощи государствам-участникам с согласия соответствующего государства-участника, в целях более полного осуществления закрепленных в Пакте прав, тем самым способствуя укреплению национальных потенциалов в области экономических, социальных и культурных прав в контексте Протокола. Эти положения не влияют на обязанность каждого государства-участника выполнять свои обязательства в соответствии с Пактом. Комитет включает краткий отчет о своей деятельности в соответствии с Протоколом в свой ежегодный доклад. Каждое государство-участник обязуется обеспечивать широкое информирование и повышение осведомленности о Пакте и Протоколе и облегчать доступ к информации о соображениях и рекомендациях Комитета, в частности по вопросам, затрагивающим данное государство-участник, делая это также в доступных форматах для инвалидов.

Любое государство-участник может предлагать поправки к Протоколу и представлять их Генеральному секретарю ООН. Генеральный секретарь препровождает любые предложенные поправки государствам-участникам с просьбой сообщить, высказываются ли они за созыв совещания государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и принятия по ним решений. Если за созыв такого совещания в течение четырех месяцев с даты такого сообщения выскажется не менее одной трети государств-участников, Генеральный секретарь созывает совещание под эгидой ООН. Любая поправка, принятая большинством в две трети голосов государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании, представляется Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее на утверждение, а затем всем государствам-участникам для ее принятия. Поправка, принятая и утвержденная вступает в силу на тридцатый день после того, как число сданных на хранение документов о принятии достигнет двух тре-

тей числа государств-участников на дату принятия поправки. Впоследствии поправка вступает в силу для любого государства-участника на тридцатый день после сдачи на хранение его собственного документа о принятии. Поправка становится обязательной только для тех государств-участников, которые ее приняли. Любое государство-участник может в любое время денонсировать Протокол путем письменного уведомления на имя Генерального секретаря ООН. Денонсация вступает в силу через шесть месяцев после даты получения этого уведомления Генеральным секретарем. Денонсация не препятствует продолжению применения положений Протокола к любому сообщению, представленному в соответствии со ст. 2 и 10, или к любой процедуре, инициированной в соответствии со ст. 11, до даты вступления денонсации в силу.

3.1.4. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) был учрежден в 1981 г. на основании положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

Комитет состоит из 23 экспертов. В момент вступления Конвенции в силу экспертов было 18; затем, после ее ратификации 35 государствами, их число было увеличено.

Члены Комитета избираются государствами-участниками из числа своих граждан и выступают в личном качестве. При этом учитывается справедливое географическое распределение и представительство различных форм цивилизации, а также основных правовых систем. Они должны обладать высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области, охватываемой Конвенцией. Каждое государство имеет право выдвинуть не более одного кандидата.

Избрание осуществляется на четырехлетний срок прямым тайным голосованием на заседании государств — участников Конвенции, которое регулярно проводится в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. Члены Комитета имеют право быть переизбранными в

случае повторного выдвижения их кандидатур. Каждые два года избирается 12 и 11 экспертов соответственно. В случае смерти или выхода в отставку какого-либо члена Комитета или если он или она по какой-либо иной причине не может более исполнять обязанности члена Комитета, государство-участник, выдвинувшее данного члена Комитета, назначает другого эксперта из числа своих граждан на оставшийся срок при условии одобрения Комитетом.

Интересный факт: из более сотни экспертов, работавших в Комитете в разное время, лишь четверо были мужчинами.

Комитет устанавливает собственные правила процедуры и избирает своих должностных лиц — председателя, трех заместителей и докладчика — на двухлетний срок. Должностные лица могут переизбираться при условии соблюдения принципа ротации.

Хотя Конвенция не ограничивает Комитет в выборе места проведения сессий, все они проходят в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. С начала работы в 1981 г. до конца 2011 г. Комитет провел 50 сессий. С учетом постепенного роста числа участников Конвенции количество и продолжительность сессий увеличилось за это время с одной двухнедельной до трех трехнедельных в год.

Согласно Конвенции, Генеральный секретарь ООН предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета. Первоначально деятельность Комитета обеспечивал Отдел по улучшению положения женщин, затем — Управление Верховного комиссара ООН по правам человека.

Комитет ежегодно представляет Генеральной Ассамблее ООН через ЭКОСОС доклад о своей деятельности. Доклады препровождаются Комиссии по положению женщин для информации.

Главной обязанностью Комитета является рассмотрение докладов государств — участников Конвенции о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых ими для выполнения ее положений, и о прогрессе, достигнутом в этой связи. В докладах могут указываться факторы и трудности, влияющие на степень выполнения государствами своих обязательств по Конвенции.

В первый раз государство — участник Конвенции представляет доклад в течение одного года со дня ее вступления в силу для него; после этого, как правило, раз в четыре года. Комитет может запросить доклад и в другие сроки.

По каждому государству, доклад которого намечено рассмотреть на одной из будущих сессий, Комитет назначает докладчика. Докладчик готовит предварительный перечень тем и вопросов к государству-участнику, принимая во внимание полноту направленной информации, изменения в ситуации в государстве за период с момента представления доклада и т.д. Помимо этого принимается во внимание информация от специализированных учреждений ООН, ее органов, фондов и программ, а также неправительственных организаций и национальных правозащитных учреждений.

Список тем и вопросов затем утверждается предсессионной рабочей группой, в которую обычно входят пять экспертов Комитета, и препровождается заинтересованному государству. Доклад, дополнительные вопросы, ответы государства на них и информация из альтернативных источников публикуются на веб-сайте Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

Само рассмотрение доклада и ответов на дополнительные вопросы проводится в ходе официальных заседаний Комитета посредством интерактивного диалога. На данном этапе Комитет не рассматривает доклады в отсутствие представителей государства-участника. В исключительных случаях и при условии представленности государства-участника оценка выполнения последним своих обязательств по Конвенции может быть проведена и без доклада.

По итогам рассмотрения докладов Комитет на закрытых заседаниях готовит заключительные замечания. Первоначальный их проект составляется докладчиком с помощью Секретариата. Помимо субстантивных рекомендаций по выполнению положений Конвенции заключительные замечания содержат информацию о сроках представления следующих докладов. После утверждения Комитетом заключительные замечания препровождаются заинтересованному государству.

В 2008 г. Комитет внедрил процедуру контроля над исполнением отдельных рекомендаций. В заключительные замечания включается просьба к государству представить информацию об их имплементации в течение двух лет.

Комитет может предложить специализированным учреждениям ООН представить доклады об осуществлении Конвенции в областях, входящих в сферу их деятельности. Кроме того, специализированные учреждения имеют право быть представленными при рассмотрении вопросов об осуществлении положений Конвенции, относящихся к их компетенции.

В соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции (КЛДЖ-ФП), вступившим в силу 22 декабря 2000 г., Комитет уполномочен принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц или групп лиц от их имени с утверждениями, что они являются жертвами нарушения государством — участником Протокола, под юрисдикцию которого они подпадают, какого-либо из прав, изложенных в Конвенции. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Факультативного протокола являются 104 государства. После установления приемлемости сообщений Комитет рассматривает их на закрытых заседаниях и препровождает свои мнения и рекомендации заинтересованным сторонам. Комитет также может предложить государствам — участникам Протокола представить информацию об исполнении рекомендаций в рамках периодической отчетности по осуществлению обязательств по Конвенции.

Факультативный протокол устанавливает конфиденциальную процедуру расследования сообщений о серьезных и систематических нарушениях изложенных в Конвенции прав. Если Комитет получает достоверную информацию, свидетельствующую о таких нарушениях, он с учетом предварительных замечаний государства-участника может назначить одного или нескольких своих членов для проведения расследования. С согласия государства-участника расследование может включать посещение его территории.

Изучив результаты расследования, Комитет препровождает их заинтересованному государству — участнику протокола вместе с замечаниями и рекомендациями. В течение шести месяцев с мо-

мента получения этой информации государство обязано направить свои комментарии. Комитет может также запросить дальнейшую информацию по исполнению рекомендаций в рамках периодической отчетности или отдельно.

Государство — участник протокола может до вступления такового для него в силу заявить о непризнании процедуры расследования. Заявление может быть отозвано в любой момент.

Важным направлением работы Комитета является подготовка общих рекомендаций. Они касаются толкований отдельных положений Конвенции, тематических вопросов (например, насилия в отношении женщин или защиты прав пожилых женщин), организационно-процедурных моментов и др. По состоянию на 2011 г. Комитет принял 28 общих рекомендаций.

В практику Комитета входит и принятие заявлений, выражающих позицию в связи с важными международными событиями и проблемами, влияющими на осуществление положений Конвенции. Спектр вопросов, по которым принимались подобные заявления, весьма широк — оговорки к Конвенции, положение женщин в Ираке, десятилетняя годовщина обзора и оценки хода осуществления Пекинской декларации и Платформы действий, международный финансовый кризис и т.д.

3.1.5. Комитет против пыток

Комитет против пыток (КПП) был создан в 1987 г. в соответствии с положениями Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1985 г.

Комитет состоит из 10 экспертов, действующих в личном качестве и избираемых государствами — участниками Конвенции на их совещаниях, которые проводятся раз в два года. Должное внимание при избрании уделяется справедливому географическому распределению и целесообразности участия лиц, имеющих юридический опыт. Кроме того, государства-участники учитывают целесообразность выдвижения лиц, которые являются также членами Комитета по правам человека и изъявляют желание работать в Комитете против пыток.

Члены Комитета должны обладать высокими моральными качествами и признанной компетенцией в области прав человека. Каждое государство имеет право выдвинуть не более одного кандидата из числа своих граждан.

Избрание осуществляется на четырехлетний срок прямым тайным голосованием. Члены Комитета имеют право быть переизбранными при повторном выдвижении их кандидатур. Каждые два года избирается по 5 экспертов. В случае досрочного прекращения полномочий государство-участник предлагает другого эксперта из числа своих граждан на оставшийся срок. Его кандидатура утверждается по «процедуре молчания» — считается одобренной, если половина или более государств-участников не возразили в течение шести недель после получения информации о предлагаемом назначении от Генерального секретаря ООН.

Комитет избирает должностных лиц (председателя, трех заместителей и докладчика) сроком на два года с возможностью повторного избрания, а также устанавливает собственные правила процедуры. Конвенция устанавливает, что шесть членов Комитета образуют кворум, а решения принимаются большинством голосов присутствующих экспертов.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комитета осуществляется Генеральным секретарем ООН, который обеспечивает необходимый персонал и условия для эффективного осуществления Комитетом его функций.

Комитет проводит в Отделении ООН в Женеве две четырехнедельные (до 2011 г. — трехнедельные) сессии в год. Предусмотрена также возможность созыва специальных сессий по инициативе большинства членов Комитета или в случае обращения государства — участника Конвенции.

Ежегодно Комитет представляет доклады по итогам своей работы Генеральной Ассамблее ООН и государствам — участникам Конвенции.

Как и другие договорные органы, Комитет против пыток рассматривает доклады стран — участниц Конвенции о принятых мерах по осуществлению обязательств по ней. Первый доклад государства обязаны представить в течение одного года после вступ-

ления Конвенции в силу для них; последующие — раз в четыре года или по запросу Комитета.

Комитет заблаговременно (как правило, за год) составляет список государств, доклады которых будут рассматриваться на его предстоящих сессиях. По каждой стране назначаются два докладчика из числа членов Комитета. На основании доклада, предыдущих заключительных замечаний и рекомендаций, а также информации из альтернативных источников (ООН и ее органы и механизмы, региональные контрольные процедуры в области прав человека, национальные правозащитные учреждения, неправительственные организации и т.д.) они готовят список дополнительных вопросов. Список публикуется и загодя препровождается заинтересованному государству, которое должно направить письменные ответы на них.

Рассмотрение докладов Комитет, как и другие договорные органы, проводит в ходе регулярных сессий в формате интерактивного диалога с представителями государства-участника. По итогам диалога формулируются заключительные замечания и рекомендации, которые затем препровождаются заинтересованному государству.

В отдельных случаях Комитет может потребовать у подотчетного государства направления информации об исполнении отдельных рекомендаций в течение года. В таких случаях один из экспертов назначается докладчиком, который берет этот вопрос на контроль.

Доклады, дополнительные вопросы, ответы на них, заключительные замечания и комментарии государств публикуются в интернете. Доклады, кроме того, препровождаются Генеральным секретарем ООН всем участникам Конвенции.

Другой важной функцией Комитета является проведение конфиденциальных расследований по обоснованным данным о систематическом применении пыток на территории страны — участницы Конвенции. По получении такой информации Комитет предлагает заинтересованному государству сотрудничать в ее рассмотрении и представить свои замечания. Затем Комитет может назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального

расследования. С согласия заинтересованного государства расследование может включать посещение его территории.

По окончании расследования Комитет направляет государству его результаты, а также собственные замечания и предложения. После консультаций с заинтересованным государством Комитет может принять решение о включении краткого отчета о результатах работы в свой ежегодный доклад.

По аналогии с некоторыми другими договорными органами Комитет против пыток может рассматривать сообщения государств — участников Конвенции о том, что другие государства-участники не выполняют своих обязательств по ней. Условием запуска этой процедуры является признание соответствующей компетенции Комитета обоими заинтересованными государствами.

Сообщения рассматриваются в конфиденциальном порядке. Комитет оказывает добрые услуги в целях дружественного разрешения вопроса на основе уважения обязательств, предусмотренных в Конвенции. С этой целью Комитет может при необходимости учредить специальную согласительную комиссию.

На практике эта процедура ни разу не задействовалась.

Конвенция предусматривает и полномочия Комитета рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях государством-участником ее положений. Соответствующая статья Конвенции носит факультативный характер: государства-участники могут в любое время заявить о признании компетенции Комитета получать и рассматривать сообщения лиц, находящихся под его юрисдикцией, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения государством-участником положений Конвенции, или сообщения такого рода, поступающие от их имени.

По получении сообщения Комитет определяет его приемлемость. Основными критериями таковой являются определенность автора, совместимость с положениями Конвенции и отсутствие злоупотребления правом на подачу сообщений. Все сообщения, отвечающие этим критериям, доводятся до сведения заинтересованного государства.

Комитет не принимает сообщения к рассмотрению до тех пор, пока не убедится в исчерпании всех внутренних средств правовой

защиты (за исключением случаев, когда применение этих средств неоправданно затягивается или вряд ли окажет эффективную помощь жертве нарушения), а также в том, что сообщение не рассматривается и не рассматривалось по какой-либо другой процедуре международного расследования или урегулирования.

Рассмотрение проводится в закрытом формате с учетом информации по существу от заявителей или их представителей и заинтересованного государства. По его итогам Комитет направляет свои мнения обеим сторонам.

Определенными полномочиями Комитет наделен в соответствии с вступившим в силу 22 июня 2006 г. Факультативным протоколом к Конвенции. Комитет рассматривает ежегодные доклады Подкомитета по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, имеет право выступать с публичными заявлениями или обнародовать отдельные доклады Подкомитета в случае отказа государства — участника Протокола сотрудничать с последним. Также Комитет имеет право продлить с 3 до 5 лет период отсрочки исполнения государством-участником своих обязательств по некоторым положениям Протокола.

Как и многие другие договорные органы, Комитет издает замечания общего порядка по вопросам разъяснения или применения отдельных положений Конвенции. По состоянию на конец 2011 г. их выпущено всего два. Другой формой выражения мнения Комитета являются публичные заявления по актуальным вопросам, имеющим отношение к претворению в жизнь положений Конвенции. Эти заявления делаются как собственно Комитетом, так и совместно с другими органами ООН или договорными органами.

В 2007 г. Комитет впервые внедрил факультативную процедуру составления докладов, согласно которой заинтересованное государство готовит доклад с учетом замечаний и вопросов, заблаговременно направленных Комитетом. Тем самым совмещаются этапы представления периодического доклада и ответа на дополнительные вопросы. В 2010 г. аналогичная процедура была принята и Комитетом по правам человека.

3.1.6. Комитет по правам ребенка

Комитет по правам ребенка (КПР) был образован в соответствии со ст. 43 Конвенции о правах ребенка 1989 г.

В Комитет входят 18 экспертов¹, действующих в личном качестве и избираемых тайным голосованием в ходе совещания стран-участниц Конвенции из числа граждан этих стран с учетом принципа справедливого географического распределения и представительства главных правовых систем. Члены Комитета должны обладать высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области, охватываемой Конвенцией. Каждое государство имеет право выдвинуть не более одного кандидата.

Члены Комитета избираются на четырехлетний срок и имеют право быть переизбранными при повторном выдвижении их кандидатур. В случае досрочного прекращения полномочий члена Комитета государство-участник, выдвинувшее данного члена Комитета, назначает другого эксперта из числа своих граждан на оставшийся срок при условии одобрения Комитетом.

Комитет избирает своих должностных лиц на двухлетний срок. В их число входят председатель, четыре его заместителя и докладчик.

Конвенция оставляет место проведения сессий на усмотрение Комитета. Их длительность определяется совещанием государств — участников Конвенции при условии одобрения Генеральной Ассамблеей ООН. Как правило, сессии продолжительностью по три недели каждая проводятся в Отделении ООН в Женеве три раза в год — в январе, мае и сентябре. С начала своей работы в 1991 г. по конец 2011 г. Комитет провел 58 сессий.

Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комитета осуществляет Секретариат ООН. Генеральный секретарь

¹ До 2002 г. Комитет состоял из 10 экспертов. Численный состав Комитета был изменен путем поправки к п. 2 ст. 43 Конвенции, одобренной резолюцией 50/155 Генеральной Ассамблеи ООН от 21.12.1995. Поправка вступила в силу 18 ноября 2002 г. после ее принятия большинством в 2/3 государств-участников.

ООН предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления Комитетом своих функций в соответствии с Конвенцией.

Доклады о деятельности Комитета один раз в два года представляются Генеральной Ассамблее через посредство ЭКОСОС.

Государства — участники Конвенции обязуются представлять Комитету через Генерального секретаря ООН доклады о принятых ими мерах по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав. Рассмотрение докладов является основной функцией Комитета.

Первоначальный доклад представляется в течение двух лет после вступления Конвенции в силу для соответствующего государства-участника, впоследствии — через каждые пять лет. В докладах указываются факторы и затруднения (если таковые имеются), влияющие на степень выполнения обязательств по Конвенции. Доклады должны содержать информацию, достаточную для обеспечения полного понимания Комитетом действия Конвенции в подотчетной стране.

С учетом значительной загруженности программы работы Комитета предусмотрено представление сводных докладов (как правило, за два пятилетних периода).

Государства — участники факультативных протоколов к Конвенции, касающихся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, а также участия детей в вооруженных конфликтах обязаны включать в свои доклады и информацию об исполнении положений протоколов. Если ратифицировавшее протокол государство не является полноправным участником Конвенции (протоколы такую опцию предусматривают), оно препровождает Комитету доклад об исполнении положений протокола раз в пять лет.

В случае если государство-участник регулярно не представляет доклады, Комитет может рассмотреть возможность обсуждения ситуации в нем на основе имеющихся сведений. О принятии такого решения Комитет информирует заинтересованное государство.

В соответствии с положениями Конвенции Комитет имеет право запрашивать у государств-участников дополнительную информацию, касающуюся ее осуществления.

Первоначальное рассмотрение доклада проводится предсессионной рабочей группой Комитета на неформальном заседании, на которое могут быть приглашены представители органов и специализированных учреждений ООН, неправительственных организаций, экспертных кругов. Помимо собственно доклада рассматривается информация из альтернативных источников, в первую очередь, из структур ООН и других договорных органов по правам человека.

По результатам неформального рассмотрения готовится список вопросов, который по дипломатическим каналам препровождается заинтересованному государству. Как правило, направление списка сопровождается просьбой представить ответы загодя, с тем чтобы они могли быть переведены на все официальные языки ООН.

Обсуждение докладов осуществляется в ходе интерактивного диалога с представителями подотчетного государства. По итогам этого обсуждения Комитет готовит заключительные замечания, которые по формату и характеру напоминают аналогичные замечания Комитета по правам человека и других договорных органов по правам человека.

ЮНИСЕФ, ряд специализированных учреждений ООН могут быть представлены при рассмотрении отдельных вопросов осуществления Конвенции, входящих в их компетенцию. Комитет вправе запрашивать у них экспертные заключения и препровождать доклады государств-участников, в которых содержится просьба о технической консультации или помощи или указывается на потребность в этом, а также (при наличии) замечания и предложения Комитета относительно подобных просьб или указаний.

Наряду с рассмотрением докладов Комитет выполняет и ряд других функций. Так, согласно Конвенции у него есть право своего рода «законодательной инициативы» в Генеральной Ассамблее. Комитет может рекомендовать Ассамблее предложить Генеральному секретарю ООН провести от ее имени исследования по отдельным вопросам, касающимся прав ребенка. Кроме того, Комитет может вносить предложения и рекомендации об-

щего характера, основанные на информации, которую он получает от государств и органов и специализированных учреждений ООН. Они препровождаются любому заинтересованному государству-участнику и сообщаются Генеральной Ассамблее наряду с замечаниями государств-участников, если таковые имеются.

Комитет по правам ребенка пока не рассматривает индивидуальных сообщений, не рассматривает жалоб государств на невыполнение другими государствами положений Конвенции и не ведет расследований. Факультативный протокол к Конвенции, предусматривающий такие возможности, был разработан соответствующей рабочей группой Совета ООН по правам человека в 2010–2011 гг., без голосования одобрен пленумом Совета на его 17-й сессии и принят Генеральной Ассамблеей на ее 66-й сессии 19 декабря 2011 г. После вступления Протокола в силу, для чего требуется ратификация или присоединение к нему 10 государств, Комитет будет наделен этими полномочиями. По состоянию на 15 июля 2012 г. 23 государства подписали Протокол, однако пока ни одно из них не ратифицировало его.

С частотой примерно раз в год Комитет проводит однодневную общую дискуссию. Она носит открытый характер: приглашаются представители государств, органов и специализированных учреждений ООН, неправительственных организаций, научного и экспертного сообщества, а также дети. Обычно обсуждается какой-либо тематический вопрос, связанный с применением положений Конвенции в определенных обстоятельствах или в отношении определенной категории детей. Всего Комитет провел 19 таких дискуссий.

Как и другие договорные органы, Комитет по правам ребенка принимает замечания общего порядка, которые толкуют и развивают положения Конвенции (всего их пока 13). Кроме них, у Комитета есть и другая форма работы — решения. Обычно они касаются процедурных вопросов (сроки представления докладов, их формат, порядок заседаний), но ряд решений содержит и предметные рекомендации государствам и органам ООН относительно исполнения отдельных положений Конвенции.

3.1.7. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ) функционирует с 2004 г. Он учрежден в соответствии со ст. 72 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. для целей наблюдения за применением Конвенции.

Комитет состоит из четырнадцати экспертов¹, избираемых и выполняющих свои функции в личном качестве. Выборы проводятся путем тайного голосования на совещании государств — участников Конвенции. Каждое государство-участник может выдвинуть по одному лицу из числа его собственных граждан. Учитывается справедливое географическое распределение, включая как государства происхождения, так и государства работы по найму, а также представительство основных правовых систем. Члены Комитета должны обладать высокими моральными качествами, беспристрастностью и признанной компетентностью в области, охватываемой Конвенцией.

Срок полномочий экспертов составляет четыре года с возможностью дальнейшего переизбрания. Раз в год избирается половина членов Комитета. Непредвиденные вакансии заполняются кандидатами от государств, представители которых занимали освободившиеся посты, при условии утверждения Комитетом.

Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры и избирает на двухлетний срок должностных лиц — председателя, трех заместителей и докладчика. Его сессии проводятся в Отделении ООН в Женеве дважды в год; общая продолжительность составляет три недели. За время с начала работы по конец 2011 г. Комитет провел 15 сессий.

Ежегодно Комитет представляет Генеральной Ассамблее ООН доклад о выполнении Конвенции, содержащий его мнения и рекомендации, основанные, в частности, на рассмотрении докладов и

¹ Первоначально Комитет состоял из 10 экспертов. В соответствии с Конвенцией, после ратификации ее 41-м государством-участником, число членов Комитета было увеличено до 14.

любых замечаний, представленных государствами-участниками. Генеральный секретарь ООН препровождает эти доклады ЭКОСОС, Совету по правам человека¹, Генеральному директору Международного бюро труда и другим соответствующим организациям. Генеральный секретарь ООН обеспечивает необходимый персонал и условия для эффективного осуществления функций Комитета.

Основной род деятельности Комитета — рассмотрение периодических докладов государств — участников Конвенции о законодательных, судебных, административных и иных мерах, принятых ими для осуществления положений Конвенции. Первоначально государства обязуются представить эти доклады в течение одного года со дня вступления Конвенции в силу для них, далее — раз в пять лет и всякий раз, когда Комитет просит об этом. По итогам рассмотрения докладов Комитет препровождает заинтересованному государству-участнику такие замечания, какие он сочтет целесообразными. Государство-участник в свою очередь может представить Комитету замечания по любым его комментариям.

До рассмотрения докладов Комитетом Генеральный секретарь ООН направляет их копии Генеральному директору Международного бюро труда с тем, чтобы дать бюро возможность представить экспертное мнение по вопросам, регулируемым Конвенцией и входящим в сферу компетенции Международной организации труда. В ходе своей работы Комитет рассматривает представленные бюро замечания и материалы.

Порядок и процедура рассмотрения периодических докладов государств в целом совпадает с аналогичными процедурами других договорных органов по правам человека. Особенность состоит в том, что Комитет предлагает Международному бюро труда назначать представителей для участия в заседаниях с правом совещательного голоса, а также может пригласить представителей других специализированных учреждений и органов ООН и межправ-

¹ Согласно тексту Конвенции — Комиссии по правам человека. В связи с упразднением Комиссии и учреждением СПЧ доклады с 2007 г. препровождаются Совету.

тельствственных организаций, которые могут быть заслушаны на заседании при рассмотрении вопросов, входящих в их компетенцию.

Как и ряд других договорных органов, Комитет уполномочен получать и рассматривать сообщения от государств — участников Конвенции о том, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по ней. Условием приемлемости подобных сообщений является признание данной факультативной процедуры обеими заинтересованными сторонами. Комитет может запросить информацию по существу вопроса и оказывать добрые услуги в целях его дружественного разрешения на основе уважения обязательств, изложенных в Конвенции.

Эта процедура пока не вступила в силу. По состоянию на 15 июля 2012 г. только два государства (Мексика и Гватемала) признали соответствующую компетенцию Комитета.

Согласно ст. 77 Конвенции Комитет уполномочен получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что государство-участник, юрисдикции которого они подлежат, нарушило их личные права, предусмотренные Конвенцией. Условием приемлемости сообщений является наличие автора, отсутствие рассмотрения вопроса по существу в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, а также исчерпание всех внутренних средств правовой защиты (за исключением случаев, когда применение таких средств, по мнению Комитета, неоправданно затягивается или скорее всего не обеспечит эффективной защиты заинтересованному лицу).

В случае признания сообщения приемлемым Комитет запрашивает у заинтересованного государства информацию о положении дел, рассматривает на закрытых заседаниях сообщения всех сторон и представляет свои соображения соответствующему государству-участнику и петиционеру.

Данная факультативная процедура также пока не вступила в силу.

Одной из форм работы Комитета являются общие дискуссии по тематическим вопросам, в которых помимо экспертов участвуют представители государств, НПО и международных организаций.

Как и другие договорные органы, Комитет готовит и публикует замечания общего порядка. По состоянию на 2011 г. издано только одно замечание — о трудящихся-мигрантах, работающих в качестве домашней прислуги.

Комитет не имеет полномочий проводить расследования.

3.1.8. Комитет по правам инвалидов

Комитет по правам инвалидов (КПИ) был учрежден в соответствии со ст. 34 Конвенции о правах инвалидов 2006 г. Он начал функционировать в 2009 г. В соответствии с Конвенцией юрисдикция Комитета распространяется не только на государства, но и на их интеграционные объединения.

Комитет состоит из 18 экспертов, выступающих в личном качестве. Члены Комитета должны обладать высокими моральными качествами и признанной компетентностью и опытом в области, охватываемой Конвенцией.

Избираются члены Комитета тайным голосованием из списка кандидатов, выдвинутых государствами-участниками из числа своих граждан, на заседаниях Конференции государств-участников. При этом уделяется внимание справедливому географическому распределению, представительству различных форм цивилизации и основных правовых систем, сбалансированной представленности полов и участию экспертов-инвалидов. Эксперты имеют право на переизбрание, но только один раз. В случае появления непредвиденной вакансии государство-участник, выдвинувшее кандидатуру оставившего пост эксперта, на оставшийся срок полномочий назначает другого эксперта.

Комитет проводит в Женеве две сессии в год длительностью одна рабочая неделя каждая. По состоянию на конец 2011 г. прошло 6 сессий. Раз в два года Комитет представляет Генеральной Ассамблее и ЭКОСОС доклад о своей деятельности.

Комитет устанавливает собственные правила процедуры и избирает должностных лиц — председателя, трех его заместителей и докладчика.

Необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления Комитетом своих функций в соответствии с Конвенцией предоставляются Генеральным секретарем ООН.

Основной обязанностью Комитета является рассмотрение периодических докладов, который государства-участники представляют первый раз в течение двух лет после вступления Конвенции для них в силу, а затем — не реже чем раз в четыре года, а также тогда, когда просит Комитет.

Процедура рассмотрения доклада включает в себя этапы, характерные для других договорных органов: анализ доклада, направление предварительного списка вопросов, получение ответов, собственно рассмотрение в ходе интерактивного диалога с представителями заинтересованного государства. По итогам рассмотрения Комитет составляет заключительные замечания, в которых выносит предложения и общие рекомендации, представляющиеся ему уместными, и направляет их подотчетному государству. Комитет может также запрашивать у стран-участниц дополнительную информацию, имеющую отношение к осуществлению положений Конвенции.

В отличие от других универсальных международных договоров по правам человека в Конвенции непосредственно предусмотрены полномочия Комитета рассматривать выполнение государством своих обязательств в отсутствие доклада на основе имеющейся информации.

Комитет также наделен правом направлять доклады государств-участников специализированным учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций, а также другим компетентным органам, чтобы те обратили внимание на просьбы о технической консультации или помощи либо на указание о необходимости таковых.

В Конвенции подробно регламентированы взаимоотношения Комитета с другими универсальными правозащитными органами. Специализированные учреждения и другие органы ООН имеют право быть представленными при рассмотрении вопроса об осуществлении положений Конвенции, которые подпадают под их мандат. Когда Комитет считает это уместным, он может предло-

жить дать экспертное заключение относительно осуществления Конвенции или представить доклады о ее имплементации в областях, относящихся к сфере их деятельности.

При выполнении своего мандата Комитет консультируется по мере необходимости с другими договорными органами на предмет того, чтобы обеспечивать согласованность в руководящих принципах представления докладов, предложениях и общих рекомендациях, а также избегать дублирования и параллелизма при осуществлении конвенционными механизмами своих функций.

Комитет не принимает и не рассматривает жалоб государств-участников на нарушение положений Конвенции другими государствами-участниками.

Согласно Факультативному протоколу к Конвенции, вступившему в силу 3 мая 2008 г., Комитет уполномочен принимать и рассматривать сообщения отдельных лиц или групп лиц, находящихся под юрисдикцией государства — участника Конвенции, которые заявляют, что являются жертвами нарушения этим государством-участником положений Конвенции. Рассматриваются также сообщения от имени данных лиц или групп лиц. По состоянию на 15 июля 2012 г. Факультативный протокол ратифицировало 71 государство.

Сообщение признается неприемлемым, если оно анонимно, необоснованно, недостаточно аргументировано, несовместимо с положениями Конвенции, не исчерпаны все средства правовой защиты (за исключением случаев, когда их применение неоправданно затягивается или вряд ли принесет действенный эффект) или же представляет собой злоупотребление правом петиции. Кроме того, сообщение должно касаться событий, произошедших после вступления в силу протокола для государства-участника, а затронутый вопрос не должен быть рассмотрен или рассматриваться в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

В случае признания приемлемости сообщения Комитет доводит его до сведения государства-участника и запрашивает информацию по сути вопроса. В любой момент между получением сообщения и вынесением определения по существу Комитет может

направить соответствующему государству-участнику для безотлагательного рассмотрения просьбу о принятии им временных мер, необходимых для избежания причинения возможного непоправимого вреда жертвам предполагаемого нарушения.

Сообщения рассматриваются на закрытых заседаниях. После их изучения Комитет направляет свои предложения и рекомендации (если таковые имеются) заинтересованному государству и заявителю.

Факультативный протокол также предусматривает процедуру конфиденциального расследования. Если Комитет получает достоверные сведения, указывающие на серьезные или систематические нарушения государством-участником прав, закрепленных в Конвенции, он предлагает этому государству представить замечания по данному вопросу. По изучении этих замечаний и другой имеющейся достоверной информации Комитет может поручить одному или нескольким своим членам провести расследование и срочно представить доклад. С согласия государства-участника расследование может включать посещение его территории.

После изучения результатов такого расследования Комитет препровождает их результаты заинтересованному государству вместе со своими комментариями и рекомендациями. В течение шести месяцев с этого момента государство представляет Комитету свои замечания.

В качестве последующих мер Комитет может рекомендовать государству включить информацию о мерах, принятых в соответствии с полученными рекомендациями, в очередной периодический доклад или предложить направить ее отдельно.

Любое государство может заявить при ратификации протокола о том, что не признает данную компетенцию Комитета.

Одной из форм выражения Комитетом своего мнения являются заявления по актуальным проблемам международной повестки дня, имеющим отношение к соблюдению прав инвалидов. Кроме того, Комитет проводит однодневные общие дискуссии с целью обсуждения применения отдельных положений Конвенции.

По состоянию на 2011 г. Комитет не издал ни одного замечания общего порядка.

3.1.9. Комитет по насильственным исчезновениям

Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ) был создан в 2010 г. для осуществления положений Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.

Комитет состоит из десяти экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетентностью в области прав человека, выступающих в личном качестве и действующих на основе принципа полной беспристрастности. Члены Комитета избираются государствами-участниками в соответствии с принципом справедливого географического распределения. При этом учитывается интерес, который представляет участие в работе Комитета лиц, имеющих соответствующий юридический опыт, а также сбалансированная представленность мужчин и женщин.

Выборы проводятся путем тайного голосования в ходе совещаний государств-участников, созываемых с этой целью раз в два года.

Члены Комитета избираются сроком на четыре года на основе списка кандидатов, рекомендованных государствами-участниками из числа их граждан. Они могут быть переизбраны один раз. В случае досрочного прекращения полномочий эксперта государство, выдвинувшее его, имеет право представить замену, которая проходит одобрение по «процедуре молчания», аналогичной процедуре Комитета против пыток.

Генеральный секретарь ООН предоставляет в распоряжение Комитета персонал и ресурсы, необходимые для эффективного осуществления его функций.

Комитет сам определяет свои правила процедуры.

Как и большинству других договорных органов, Комитету поручено рассматривать периодические доклады государств — участников Конвенции о мерах, принятых ими во исполнение своих обязательств по ней. По результатам рассмотрения Комитет может издавать комментарии, замечания или рекомендации. Заинтересованное государство-участник получает сообщение о комментариях, замечаниях или рекомендациях, на которые оно может ответить по своей собственной инициативе или по просьбе Комитета. Комитет вправе также запросить у государств-участников дополнительную информацию, касающуюся осуществления Конвенции

Другой обязанностью Комитета является сотрудничество с международными организациями и институтами: всеми органами, бюро, специализированными учреждениями и соответствующими фондами ООН, договорными органами, специальными процедурами, соответствующими региональными межправительственными организациями или учреждениями, а также со всеми соответствующими национальными учреждениями, агентствами и бюро, занимающимися вопросами защиты всех лиц от насильственных исчезновений. В контексте выполнения своих функций Комитет консультируется с другими договорными органами, в том числе с Комитетом по правам человека, с целью обеспечения согласованности замечаний и рекомендаций.

Если Комитет получает достаточно, по его мнению, обоснованные свидетельства того, что на территории, находящейся под юрисдикцией какого-либо государства-участника, широко или систематически практикуются насильственные исчезновения, он может, предварительно запросив у заинтересованного государства сведения о ситуации, в срочном порядке довести этот вопрос до сведения Генеральной Ассамблеи ООН через посредство Генерального секретаря.

Компетенция Комитета предусматривает процедуру срочных мер. Родственники исчезнувшего лица, их законные представители, адвокаты или любое уполномоченное ими лицо, а также любое другое лицо, имеющее законный интерес, могут в срочном порядке обратиться в Комитет с просьбой о розыске и установлении местонахождения исчезнувшего. В случае признания обращения приемлемым Комитет вступает в диалог с заинтересованным государством и продолжает его до выяснения судьбы разыскиваемого лица.

Комитет может получать и рассматривать индивидуальные сообщения от находящихся под юрисдикцией государства-участника лиц или от имени таких лиц с утверждениями о том, что они являются жертвами нарушения этим государством положений Конвенции. Данная процедура факультативна для государств-участников и напоминает аналогичные процедуры других договорных органов.

Комитет имеет право рассматривать жалобы государств-участников на невыполнение другим государством-участником обязательств по Конвенции. Любое государство-участник может в любой момент заявить о признании этой компетенции Комитета.

Комитет наделен полномочиями проводить расследования по внушающей доверие информации о том, что то или иное государство-участник совершает действия, наносящие серьезный ущерб положениям Конвенции. После проведения консультаций с соответствующим государством-участником он может обратиться с просьбой к одному или нескольким из своих членов посетить это государство и безотлагательно представить ему соответствующую информацию. По итогам посещения Комитет направляет заинтересованному государству свои рекомендации.

Не раньше чем через четыре года и не позднее чем через шесть лет с момента вступления Конвенции в силу (т.е. в 2014–2016 гг.) будет проведена конференция государств-участников для оценки функционирования Комитета и принятия решения о том, следует ли поручить задачу по наблюдению за осуществлением Конвенции какой-либо другой инстанции.

3.1.10. Подкомитет по предупреждению пыток

Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ППП) Комитета против пыток был учрежден в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, вступившим в силу 22 июня 2006 г. По состоянию на 15 июля 2012 г. участниками Факультативного протокола к КПП являются 63 государства. Подкомитет начал свою работу в 2007 г.

Подкомитет не рассматривает периодические доклады, не принимает индивидуальные сообщения и не издает замечания общего порядка. Из-за специфического мандата и характера деятельности не все исследователи считают его договорным органом. Вместе с тем тот факт, что Подкомитет учрежден на основании международного договора в области прав человека и занимается

деятельностью по обеспечению выполнения государствами определенной категории обязательств в этой сфере дает достаточные основания причислить его к таковым.

Подкомитет состоит из 25 экспертов, выступающих в личном качестве, которые выбираются из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами. В состав Подкомитета может входить не более одного гражданина одного и того же государства. При избрании экспертов надлежащее внимание уделяется справедливому географическому распределению, представленности различных форм культуры и правовых систем государств-участников, а также сбалансированному гендерному представительству на основе принципов равенства и недискриминации.

Выборы проводятся на совещании государств — участников Протокола. Непредвиденные вакансии заполняются путем представления государством, выдвинувшим выбывшего эксперта, новой кандидатуры, отвечающей необходимым критериям. Далее задействуется «процедура молчания».

Срок членства экспертов составляет 4 года с возможностью однократного переизбрания. Подкомитет избирает должностных лиц сроком на 2 года и устанавливает собственные правила процедуры, которые, однако, предусматривают, что кворум составляет половина от числа членов плюс один, решения принимаются большинством голосов присутствующих членов, заседания являются закрытыми.

Подкомитет проводит три недельных сессии в год, причем одна из них совпадает с сессией Комитета против пыток. По состоянию на конец 2011 г. Подкомитет провел 15 сессий.

Организационно-техническое обеспечение работы Подкомитета осуществляет Секретариат ООН.

Основная обязанность Подкомитета — посещать места лишения свободы в государствах — участниках Протокола и представлять по итогам этих визитов рекомендации относительно защиты

лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Подкомитет направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному механизму по предотвращению пыток (превентивному механизму).

Кроме того, Подкомитет консультирует национальные превентивные механизмы и оказывает государствам содействие в их создании.

Подкомитет сотрудничает с соответствующими органами и механизмами ООН, а также с международными, региональными и национальными учреждениями или организациями, действующими в интересах усиления защиты всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

3.2. Руководящие принципы подготовки и представления докладов государствами-участниками

Как уже было отмечено, главным аспектом деятельности договорных органов по правам человека является регулярное рассмотрение докладов государств — участников международного договора об исполнении его положений, а в некоторых случаях и положений факультативных протоколов к нему. Чаще всего эта функция закрепляется непосредственно в тексте международного договора.

В рамках Секретариата ООН для договорных органов по правам человека были разработаны согласованные руководящие принципы представления докладов со стороны государств¹. Эти согласованные руководящие принципы, в свою очередь, служат основой для выработки руководящих принципов подготовки докладов государств в конкретные договорные органы по правам человека, включая Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

¹ См.: Док. ООН. HRI/GEN/2/Rev.5.

В связи с этим напомним, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в п. 1 ст. 16 предусматривает следующее: участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять свои доклады о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в Пакте. В соответствии с п. 1 ст. 17 Пакта участвующие в Пакте государства представляют свои доклады поэтапно в соответствии с программой, которая должна быть установлена ЭКОСОС.

Во исполнение п. 1 ст. 17 Пакта ЭКОСОС в своей резолюции 1988 (LX) от 11 мая 1976 г. учредил программу о поэтапном представлении докладов, а затем по просьбе ЭКОСОС Генеральный секретарь ООН разработал комплекс общих руководящих принципов.

На пятой сессии (26 ноября — 14 декабря 1990 г.) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утвердил комплекс пересмотренных общих руководящих принципов, заменивших первоначальные руководящие принципы¹. 18 ноября 2008 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утвердил новые *Руководящие принципы подготовки документов по конкретным договорам, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Пакта об экономических, социальных и культурных правах*².

Цель этих руководящих принципов представления докладов (далее — документ) состоит в том, чтобы дать рекомендации государствам-участникам относительно формы и содержания докладов для упрощения процедуры их подготовки и обеспечения полноты охвата и единообразия представления докладов государствами-участниками.

Документ начинается разделом под названием «Пересмотренная система представления докладов и систематизации информации, подлежащей включению в общий базовый документ по конкретным договорам, представляемый Комитету по экономическим, социальным и культурным правам».

¹ См.: Док. ООН. E/C.12/1991/1.

² См.: Док. ООН. E/C.12/2008/2, 24 мая 2009 г.

В соответствии с указанным разделом страновые доклады состоят из двух частей: общего базового документа и документов по конкретным договорам.

В общем базовом документе должна содержаться общая информация о представляющем доклад государстве, общих рамках защиты и поощрения прав человека, а также сведения о недискриминации и равенстве и об эффективных средствах правовой защиты в соответствии с согласованными руководящими принципами.

В документе по конкретному договору, представляемом Комитету по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), не рекомендуется дублировать информацию, включенную в общий базовый документ, либо просто перечислять и описывать законодательные акты, принятые государством-участником. В нем должна содержаться конкретная информация, касающаяся осуществления де-юре и де-факто ст. 1–15 Пакта, с учетом общих замечаний Комитета, а также сведения о последних изменениях в законодательстве и практической деятельности, влияющих на осуществление в полной мере прав, признанных в Пакте. Рекомендуется также включать информацию о конкретных мерах, принятых для реализации этой цели, и достигнутом прогрессе, в том числе — кроме первоначальных документов по конкретным договорам — информацию о мерах по решению вопросов, затронутых Комитетом в его заключительных замечаниях по предыдущему докладу государства-участника или в его замечаниях общего порядка.

В отношении прав, признанных в Пакте, в документе по конкретному договору следует указать:

- приняло ли государство-участник национальный рамочный закон, политику и стратегии по осуществлению каждого из закрепленных в Пакте прав, определив имеющиеся для этих целей ресурсы и наиболее эффективные с точки зрения затрат способы их использования;

- любые существующие механизмы отслеживания прогресса в деле обеспечения полного осуществления предусмотренных в Пакте прав, включая определение показателей и соответствующих национальных ориентиров применительно к каждому из преду-

смотренных в Пакте прав, в дополнение к информации, содержащейся в согласованных руководящих принципах, и с учетом рамок и ориентировочных показателей, обозначенных УВКПЧ¹;

- существующие механизмы, которые обеспечивают, чтобы обязательства, принятые на себя государством-участником в соответствии с Пактом, полностью учитывались в его деятельности в качестве члена международных организаций и международных финансовых институтов, а также при ведении переговоров и ратификации международных соглашений в целях гарантирования того, чтобы экономические, социальные и культурные права, особенно находящиеся в наиболее неблагоприятном положении и социально незащищенных групп, не ущемлялись;

- включение во внутреннюю правовую систему и прямую применимость в ней каждого из предусмотренных в Пакте прав с конкретными примерами соответствующего прецедентного права;

- существующие судебные и другие надлежащие средства правовой защиты, позволяющие жертвам получить компенсацию в случае нарушения их прав, закрепленных в Пакте;

- структурные и другие серьезные препятствия, обусловленные находящимися вне сферы контроля государства-участника факторами, которые мешают полному осуществлению предусмотренных в Пакте прав;

- статистические данные об осуществлении каждого предусмотренного в Пакте права в разбивке по возрасту, полу, этническому происхождению, сельскому/городскому населению и другому соответствующему положению, на ежегодной сопоставимой основе за последние пять лет.

К документу по конкретному договору должно быть приложено достаточное количество экземпляров на одном из рабочих языков Комитета всей другой дополнительной документации, которую государство-участник может пожелать распространить среди всех членов Комитета для облегчения процедуры рассмотрения доклада.

Если государство-участник является участником любой из конвенций МОТ, перечисленных в добавлении 2 к согласованным

¹ См.: Док. ООН. HRI/VC/2008/3.

руководящим принципам, или любых других соответствующих конвенций специализированных учреждений ООН и уже представляло соответствующему комитету доклады, касающиеся любого из признанных в Пакте прав, то ему следует приложить соответствующие части этих докладов, а не повторять информацию в документе по конкретному договору. Тем не менее, все вопросы, возникающие в связи с настоящим Пактом и не охваченные в полной мере этими докладами, должны быть освещены в документе по конкретному договору.

Периодические доклады должны непосредственно касаться предложений и рекомендаций, высказанных в предыдущих заключительных замечаниях.

Следующий раздел рассматриваемого документа касается общих положений Пакта.

В отношении ст. 1 (каким образом осуществляется право на самоопределение?) содержится просьба указать, каким образом и какими средствами признает и защищает государство-участник права собственности общин коренного населения, если таковые имеются, на земли и территории, которые они традиционно занимают или используют в качестве традиционных источников средств к существованию (Замечание общего порядка № 12, п. 13; Замечание общего порядка № 14, п. 27). Просьба также указать, в какой степени проводятся с общинами коренного населения и местных жителей надлежащие консультации и принимаются ли меры для получения их предварительного осознанного согласия при принятии любых решений, затрагивающих их права и интересы, предусмотренные в Пакте, а также привести примеры.

По ст. 2 Пакта: Просьба указать, какое влияние оказывают получаемая или предоставляемая государством-участником международная экономическая и техническая помощь и сотрудничество на осуществление в полной мере каждого из закрепленных в Пакте прав в государстве-участнике или, в зависимости от обстоятельств, в других странах, особенно развивающихся странах.

В дополнение к информации, содержащейся в общем базовом документе, просьба представить дезагрегированные и сравнительные статистические данные об эффективности антидискриминаци-

онных мер и прогрессе в деле обеспечения равного осуществления каждого из прав, предусмотренных в Пакте, всеми гражданами, в особенности находящимися в неблагоприятном положении и маргинализированными лицами и группами.

Если государство-участник является развивающейся страной, просьба представить информацию о любых введенных в соответствии с п. 3 ст. 2 Пакта ограничениях на осуществление признанных в Пакте экономических прав лицами, не являющимися гражданами страны.

По ст. 3 Пакта: Какие меры были приняты в целях ликвидации прямой и косвенной дискриминации по признаку пола применительно к каждому из признаваемых в Пакте прав и для обеспечения того, чтобы мужчины и женщины пользовались этими правами на равных основаниях де-юре и де-факто?

Просьба указать, приняло ли государство-участник законодательство о гендерном равенстве и какой прогресс достигнут в его осуществлении. Просьба также указать, проводилась ли какая-либо гендерно мотивированная оценка влияния принятого законодательства и стратегий на преодоление традиционных культурных стереотипов, продолжающих оказывать негативное воздействие на равное пользование экономическими, социальными и культурными правами мужчинами и женщинами.

По ст. 4 и 5 Пакта: ориентироваться на положения п. 40 с) согласованных руководящих принципов подготовки общего базового документа.

Следующий раздел рассматриваемого документа касается конкретных прав, закрепленных в Пакте.

По ст. 6 Пакта: Просьба представить информацию об эффективных мерах, принятых в целях сокращения безработицы, в том числе:

– информацию о влиянии существующих целевых программ обеспечения занятости, направленных на достижение полной и продуктивной занятости среди лиц и групп, которые, как считается, находятся в особо неблагоприятном положении, в частности женщин, молодых людей, пожилых лиц, инвалидов, этнических меньшинств и лиц, проживающих в сельской местности и бедных городских районах;

– информацию о влиянии мер по содействию в возвращении на работу трудящихся, особенно женщин и длительно безработных, которые потеряли работу вследствие приватизации, сокращения штатов и экономической реструктуризации государственных и частных предприятий.

Просьба представить информацию о работе неформального сектора экономики в государстве-участнике, в том числе о его размерах и отраслях, в которых задействована наибольшая доля неформальных трудящихся, и мерах, позволяющих им выйти из неформального сектора экономики, а также мерах, принятых для обеспечения доступа неформальных трудящихся, особенно лиц пожилого возраста и женщин, к основным услугам и системе социальной защиты.

Просьба описать существующие правовые гарантии защиты трудящихся от несправедливого увольнения.

Просьба рассказать о наличии в государстве-участнике программ профессионально-технической подготовки и об их влиянии на возможности рабочей силы, особенно находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных лиц, выходить или возвращаться на рынок труда.

По ст. 7 Пакта: Просьба сообщить, был ли введен установленный законом общенациональный минимальный уровень заработной платы, указать категории работников, по отношению к которым он применяется, а также число охваченных лиц по каждой категории. Если на какую-либо категорию работников не распространяется общенациональный минимальный уровень заработной платы, просьба объяснить причины этого. Кроме того, просьба указать:

– существует ли в стране система индексации и регулярной корректировки минимальной заработной платы, гарантирующая ее периодический пересмотр и поддержание на уровне, достаточном для обеспечения соответствующего качества жизни всех трудящихся, включая тех, на кого не распространяются коллективные трудовые соглашения, и их семей; и

– при отсутствии общенациональной минимальной заработной платы просьба указать любые существующие альтернативные механизмы, гарантирующие получение всеми трудящимися заработ-

ной платы, достаточной для обеспечения надлежащего уровня жизни самих трудящихся и их семей.

Просьба представить информацию об условиях труда всех трудящихся, включая сверхнормативную работу, оплачиваемый и неоплачиваемый отпуск и меры по совмещению профессиональных, семейных и личных интересов.

Просьба сообщить о воздействии мер, принятых для обеспечения того, чтобы женщины, имеющие ту же квалификацию, что и мужчины, не работали на более низкооплачиваемых должностях, в соответствии с принципом равной оплаты за равный труд.

Просьба указать, приняло ли и осуществляет ли эффективно государство-участник законодательство, конкретно криминализирующее сексуальные домогательства на рабочем месте, и описать механизмы контроля за его соблюдением. Просьба также сообщить о количестве зарегистрированных случаев, санкциях в отношении виновных и мерах по возмещению ущерба и оказанию помощи жертвам сексуальных домогательств.

Просьба сообщить, какие были приняты правовые, административные или иные положения, обеспечивающие безопасные и благоприятные для здоровья условия труда на рабочем месте, и каким образом обеспечивается соблюдение этих положений на практике.

По ст. 8 Пакта: Просьба указать:

– какие условия по существу или по форме, если таковые имеются, должны быть выполнены для вступления в профессиональный союз по своему выбору или для его создания. Просьба также указать, существуют ли какие-либо ограничения в отношении осуществления права трудящихся на вступление в профессиональные союзы и их создание и каким образом они применяются на практике; а также

– каким образом гарантируется право профессиональных союзов на беспрепятственное осуществление своей деятельности без какого-либо вмешательства и право образовывать федерации и присоединяться к международным профсоюзным организациям, а также какие правовые и практические ограничения, если таковые имеются, налагаются на осуществление этого права.

Просьба представить информацию о механизмах ведения коллективных переговоров в государстве-участнике и об их воздействии на обеспечение трудовых прав.

Просьба указать:

- гарантируется ли право на забастовки Конституцией или законом и в какой степени эти гарантии обеспечиваются на практике;

- существуют ли какие-либо ограничения на осуществление права на забастовки в государственном и частном секторах и как они практически действуют;

- как определяются основные службы жизнеобеспечения, которым может быть запрещено проводить забастовки.

По ст. 9 Пакта: Просьба указать, существует ли в государстве-участнике система всеобщего социального обеспечения. Просьба также сообщить, какие из следующих категорий социального обеспечения охватываются ею: медицинское обслуживание, пособия по болезни, пособия по старости, пособия по безработице, пособия в связи с производственной травмой, семейные пособия и пособия на ребенка, пособия по беременности и родам, пособия по инвалидности, пособия в связи с потерей кормильца и пособия сиротам (Замечание общего порядка № 19, пп. a-i) п. 12).

Просьба указать, существуют ли установленные законом и периодически пересматриваемые минимальные размеры пособий, включая пенсии, и являются ли они достаточными для обеспечения надлежащего уровня жизни получателей и их семей.

Просьба указать, гарантирует ли также система социального обеспечения предоставление не основанной на отчислениях социальной помощи лицам и семьям, находящимся в неблагоприятном и маргинализованном положении, которые не охвачены программами социального обеспечения, основанными на системе внесения взносов.

Просьба указать, дополняются ли упомянутые выше государственные программы социального обеспечения какими-либо частными программами или неофициальными мерами. В случае положительного ответа просьба описать эти программы и меры и взаимосвязь между ними и государственными программами.

Просьба указать, пользуются ли мужчины и женщины равными пенсионными правами в отношении возраста выхода на пенсию (Замечание общего порядка № 16, п. 26; и Замечание общего порядка № 19, п. 32), квалификационных периодов и размеров пенсий.

Просьба представить информацию о программах социального обеспечения, включая неофициальные программы, направленные на защиту трудящихся неформального сектора экономики, в частности касающиеся вопросов здравоохранения, материнства и старости (Замечание общего порядка № 19, п. 16 и 34).

Просьба указать, в какой мере неграждане получают помощь в рамках не основанных на отчислениях программ социального обеспечения в виде пособий малоимущим семьям, доступа к медицинским услугам и пособий на семью.

По ст. 10 Пакта: Просьба указать, как государство-участник гарантирует право мужчин и, в особенности, женщин вступать в брак с их полного и свободного согласия и создавать семью.

Просьба представить информацию о наличии, сфере охвата и способах финансирования социальных услуг по поддержке семьи, а также о том, какие правовые положения обеспечивают равные возможности всех семей, в частности малоимущих семей, семей из числа этнических меньшинств и семей с одним родителем, в отношении:

- ухода за детьми (Замечание общего порядка № 5, п. 30; Замечание общего порядка № 6, п. 31);

- социальных услуг, позволяющих пожилым лицам и инвалидам максимально долго (Замечание общего порядка № 19, п. 15, 18 и 20; Замечание общего порядка № 5, п. 30; Замечание общего порядка № 6, п. 31) оставаться в своей нормальной среде обитания и получать надлежащую медицинскую и социальную помощь в тех случаях, когда они являются зависимыми.

Просьба представить информацию о системе охраны материнства в государстве-участнике, в том числе об условиях труда и запрете увольнять женщин во время беременности. В частности, следует указать:

- применяется ли она в отношении женщин, выполняющих нестандартные виды работ (Замечание общего порядка № 19,

п. 19), и женщин, которые не охвачены системами льгот и пособий по беременности и родам, предоставляемых по месту работы;

- продолжительность оплачиваемого декретного отпуска до и после родов, а также денежные, медицинские и другие виды поддержки, предоставляемые во время беременности, родов и после рождения ребенка;

- предоставляется ли мужчинам (отцам) отпуск по уходу за ребенком и родителям (мужчинам и женщинам) отпуск по уходу за ребенком (Замечание общего порядка № 16, п. 26; проект Замечания общего порядка № 20, п. 10 b) vii) и п. 16).

Просьба описать меры по обеспечению защиты и помощи, принимаемые в отношении детей и подростков, в частности указать:

- возрастной предел, ниже которого в соответствии с законодательством государства-участника запрещается использование платного детского труда на различных видах работ, и какие положения уголовного законодательства устанавливают ответственность за эксплуатацию несовершеннолетних детей и принудительный детский труд (Замечание общего порядка № 18, п. 24);

- проводился ли в государстве-участнике какой-либо национальный обзор в целях установления характера и масштабов использования детского труда и имеется ли национальный план действий по искоренению детского труда;

- какое воздействие имеют меры, принимаемые в целях недопущения использования детей на опасных и вредных для здоровья работах и защиты детей от различных форм насилия и эксплуатации.

Просьба представить информацию о действующих в государстве-участнике законах и механизмах защиты экономических, социальных и культурных прав пожилых лиц, в частности об осуществлении законов и программ по недопущению насилия, лишения семейного окружения, невнимания и жестокого обращения в отношении пожилых лиц.

Просьба представить информацию об экономических и социальных правах просителей убежища и их семей, а также о существующем законодательстве по воссоединению семей мигрантов и механизмах его осуществления.

Просьба указать:

– существует ли в государстве-участнике законодательство, которое конкретно криминализирует акты насилия в семье, в частности насилия в отношении женщин и детей (Замечание общего порядка № 16, п. 27; Замечание общего порядка № 14, п. 21 и 51), включая изнасилование в браке и сексуальное надругательство над женщинами и детьми, а также число зарегистрированных случаев и наложенные на виновных санкции;

– существует ли национальный план действий по борьбе с насилием в семье и какие принимаются меры по оказанию поддержки жертвам такого насилия и их реабилитации (Замечание общего порядка № 16, п. 27);

– какие принимаются меры по повышению информированности широкой общественности и подготовке сотрудников правоохранительных органов и других занимающихся этими проблемами специалистов по вопросам уголовного характера актов бытового насилия.

Просьба указать:

– существует ли в государстве-участнике законодательство, конкретно криминализирующее торговлю людьми, и механизмы контроля за его неукоснительным соблюдением. Просьба также указать зарегистрированное число жертв торговли людьми, которые были вывезены с территории государства-участника, ввезены на нее или перевезены через его территорию, а также сообщить, какие приговоры были вынесены виновным лицам; и

– существует ли национальный план действий по борьбе с торговлей людьми и какие принимаются меры по оказанию поддержки жертвам, включая медицинскую, социальную и юридическую помощь.

По ст. 11 Пакта (Право на непрерывное улучшение условий жизни): Просьба сообщить, определило ли государство-участник общенациональную черту бедности и на какой основе она рассчитывается. В отсутствие черты бедности какие механизмы используются для измерения и мониторинга распространения и уровня бедности?

Просьба сообщить:

– принят ли в государстве-участнике национальный план действий или стратегия борьбы с нищетой, которые в полной мере учитывают экономические, социальные и культурные права (Заявление, принятое Комитетом по вопросу о нищете и экономических, социальных и культурных правах (2001 г.), и имеются ли специальные механизмы и процедуры, созданные для контроля за осуществлением плана или стратегии и оценки прогресса, достигнутого в рамках эффективной борьбы с нищетой;

– о целенаправленных стратегиях и программах борьбы с нищетой, в том числе среди женщин и детей, и экономическим и социальным отчуждением отдельных лиц и семей, принадлежащих к находящимся в неблагоприятном положении группам, в особенности к этническим меньшинствам, и коренным народам, а также жителей сельских и обездоленных городских районов.

Право на достаточное питание

Просьба представить информацию о мерах, принимаемых для обеспечения наличия доступного продовольствия, которое по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры (Замечание общего порядка № 12, п. 8).

Просьба сообщить, какие меры принимаются с целью распространения знаний о принципах питания, включая безопасные для здоровья диеты.

Просьба рассказать о мерах, принимаемых для поощрения равного доступа обездоленных и маргинализированных лиц и групп, включая безземельных крестьян и лиц, принадлежащих к меньшинствам, к продовольствию, земле, кредитам, природным ресурсам и технологиям производства продовольствия (Замечание общего порядка № 15, п. 7).

Просьба сообщить, приняло ли или планирует ли принять государство-участник в течение какого-либо конкретного срока «Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности» (Приняты на сто двадцать седьмой сессии Совета Продовольственной и сельскохо-

зяйственной организации Объединенных Наций в ноябре 2004 г.). Если нет, просьба объяснить, почему.

Право на воду

Просьба указать:

– какие меры принимаются для предоставления каждому человеку адекватного и реального доступа к достаточной и безопасной воде для целей личного и бытового использования (Замечание общего порядка № 15, п. 12 а) и 37 а); Замечание общего порядка № 14, п. 43 с);

– какова доля домашних хозяйств, не имеющих доступа к достаточной и безопасной воде в их жилище или в пределах непосредственной близости от него, в разбивке по регионам и городскому/сельскому населению (Замечание общего порядка № 15 п. 12 с) i) и 37 с), а также какие принимаются меры для улучшения ситуации в этой области;

– какие принимаются меры для обеспечения того, чтобы услуги в области водоснабжения, будь то частного или государственного характера, были доступны всему населению;

– какая создана система для контроля качества воды.

Просьба представить информацию о просветительских мероприятиях, касающихся гигиены использования воды, защиты водных источников и методов сведения к минимуму расхода воды.

Право на достаточное жилище

Просьба сообщить, проводилось ли общенациональное исследование проблемы бездомности и неудовлетворительного жилья, а также о его результатах, в частности о количестве бездомных лиц и семей или количестве лиц и семей, не имеющих удовлетворительного жилища и доступа к такой базовой инфраструктуре и таким, удобствам, как водопровод, отопление, система удаления отходов, канализация и электричество, а также о количестве лиц, проживающих в перенаселенных или технически небезопасных жилищах.

Просьба сообщить:

– какие меры принимаются для обеспечения доступа к достаточному и приемлемому жилью с правовым обеспечением проживания каждому, независимо от его доходов или доступа к экономическим ресурсам;

– о результатах принятия таких мер в области социального жилья, как предоставление недорогого социального жилья находящимся в неблагоприятном положении или маргинализированным лицам и семьям, в частности в сельских и бедных городских районах, существуют ли листы ожидания для получения такого жилья и каков средний срок ожидания;

– какие меры принимаются для обеспечения доступности и приемлемости жилья для лиц с особыми потребностями в жилье, таких, как многодетные семьи, престарелые (Замечание общего порядка № 6, п. 33) и инвалиды.

Просьба сообщить о законодательных и иных мерах, принимаемых для обеспечения того, чтобы жилье не строилось в загрязненных районах или в непосредственной близости к источникам загрязнения, которые угрожают здоровью жителей (Замечание общего порядка № 4, п. 8 f).

Просьба уточнить, имеются ли в государстве-участнике какие-либо неблагополучные и маргинализированные лица и группы, например этнические меньшинства, которые больше других страдают от принудительных выселений, и сообщить о мерах, принимаемых для обеспечения того, чтобы в случаях выселения не допускались никакие формы дискриминации (Замечание общего порядка № 7, п. 10).

Просьба сообщить о количестве лиц и семей, выселенных из жилищ за последние пять лет, а также о положениях законодательства, определяющих условия, при которых могут осуществляться выселения, и о правах жильцов на гарантированное проживание в жилище и на защиту от выселения (Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития)¹.

По ст. 12 Пакта: Просьба сообщить, приняло государство-участник общенациональную политику в области здравоохранения и существует ли общенациональная система охраны здоровья, обеспечивающая всеобщий доступ к первичной медико-санитарной помощи.

¹ Док. ООН. A/HRC/4/18, приложение 1.

Просьба представить информацию о мерах по обеспечению того, чтобы:

- профилактические, лечебные и реабилитационные медицинские учреждения, товары и услуги сферы здравоохранения были доступны и находились в физической досягаемости для всех, включая престарелых и инвалидов (Замечание общего порядка № 14, п. 12 b);

- расходы на медицинское обслуживание и страхование, предоставляемое как частными, так и государственными учреждениями, были приемлемы для всех, в том числе для социально отчужденных групп;

- лекарства и медицинское оборудование прошли научную аттестацию, имели соответствующий срок годности и не становились неэффективными; и

- медицинские работники проходили надлежащую подготовку, в том числе по вопросам, касающимся здоровья и прав человека.

Просьба представить информацию о мерах, принимаемых в целях:

- улучшения здоровья матери и ребенка, а также повышения качества полового и репродуктивного здоровья, включая просвещение, повышения уровня информированности и доступ к услугам в области планирования семьи, дородового и послеродового ухода, а также экстренного родовспоможения, в частности в сельских районах и в интересах женщин из числа находящихся в неблагоприятном положении и маргинальных групп;

- профилактики, лечения и контроля заболеваний, связанных с водной средой, и в целях обеспечения доступа населения к адекватным санитарным средствам (Замечание общего порядка № 15, п. 8 и 37 i);

- осуществления и расширения программ вакцинации и других стратегий борьбы с инфекционными заболеваниями (Замечание общего порядка № 14, п. 16 и 44 b);

- профилактики алкоголизма и табакокурения, а также для предотвращения потребления незаконных наркотических и других вредных веществ, особенно среди детей и подростков, в целях обеспечения адекватного лечения и реабилитации наркоманов и оказания поддержки их семьям;

- профилактики ВИЧ/СПИДа и других болезней, передаваемых половым путем, для информирования групп риска, детей и подростков, а также населения в целом о путях передачи этих болезней, для оказания поддержки лицам с ВИЧ/СПИДом и их семьям и сокращения их социальной стигматизации и дискриминации;

- обеспечения приемлемого доступа к основным медикаментам, определяемым ВОЗ, включая антиретровирусные препараты и лекарства против хронических заболеваний;

- обеспечения адекватного лечения и ухода в психиатрических больницах для психически больных лиц, а также для периодического пересмотра и судебного контроля за их принудительным помещением в психиатрические больницы.

По ст. 13 Пакта: Просьба сообщить, в какой степени форма и содержание образования в государстве-участнике направлены на достижение целей и задач, определенных в п. 1 ст. 13 (Замечание общего порядка № 13, п. 4-5 и 49), и включен ли в школьные программы курс изучения экономических, социальных и культурных прав.

Просьба сообщить, как в государстве-участнике осуществляется обязательство, связанное с тем, чтобы начальное образование было обязательным и бесплатным для всех, и в частности:

- до какого уровня или класса образование является обязательным и бесплатным для всех;

- каковы все прямые затраты, такие, как плата за школьное обучение, а также какие меры принимаются для их отмены;

- каковы все косвенные затраты (например, затрат на учебники, школьную форму, транспорт, специальной платы за экзамены, взносы, отчисляемые районным управлением образования, и т.д.) и какие меры принимаются для облегчения бремени таких затрат для детей из более бедных семей.

Просьба рассказать о мерах, принимаемых для обеспечения общедоступности среднего образования в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, в частности:

- о конкретных мерах, принимаемых государством-участником для постепенного введения бесплатного среднего образования;

– о наличии профессионально-технического образования, а также о том, позволяет ли оно учащимся приобретать знания и навыки, которые способствуют развитию их личности, самостоятельности и трудоустройству.

Просьба представить информацию о мерах, принимаемых для того, чтобы высшее образование было одинаково и без дискриминации общедоступным на основе способностей учащихся, и сообщить о конкретных шагах, осуществляемых для постепенного введения бесплатного высшего образования.

Просьба сообщить о мерах, принимаемых для поощрения грамотности, а также образования взрослых и непрерывного образования в течение всей жизни.

Просьба указать, располагают ли дети из числа меньшинств и коренных народов надлежащими возможностями для получения образования на их родном языке или для его изучения и какие меры принимаются для предотвращения более низких стандартов образования этих детей, их сегрегации путем перевода в специальные классы и их исключения из общей системы образования.

Просьба сообщить о мерах, принимаемых для обеспечения одинаковых критериев приема мальчиков и девочек на всех уровнях образования (Замечание общего порядка № 16, п. 30) и для повышения уровня информированности родителей, преподавателей и директивных органов о важности образования девочек.

Просьба сообщить о мерах, принимаемых для уменьшения уровня отсева на начальном и среднем уровне детей и подростков, в особенности девочек, детей из числа этнических меньшинств и коренных общин, а также детей из более бедных семей, детей-мигрантов, детей-беженцев и внутренне перемещенных детей.

По ст. 14 Пакта: Если в настоящее время в государстве-участнике не предоставляется обязательное и бесплатное начальное образование, то просьба представить информацию о соответствующем плане действий¹ по постепенной реализации в жизнь этого принципа в течение разумного числа лет, которое должно

¹ В п. 11 Замечания общего порядка № 11 Комитет просит, чтобы государства-участники представляли свои планы действий в качестве неотъемлемой части докладов, подлежащих представлению согласно Пакту.

быть указано в таком плане. Просьба также сообщить обо всех конкретных трудностях, возникших при принятии и осуществлении этого плана действий, а также об усилиях, прилагаемых для преодоления этих трудностей.

По ст. 15 Пакта: Просьба представить информацию о создании институциональной инфраструктуры для содействия участию населения и обеспечения его доступа к культурной жизни, особенно на общинном уровне, в том числе в сельских и бедных городских районах. В этой связи просьба сообщить о мерах, принимаемых для содействия широкому участию в пользовании культурными благами, учреждениями и мероприятиями и доступа к ним, в том числе о мерах:

- по обеспечению доступности в стоимостном отношении концертов, театральных постановок, кинофильмов, спортивных и других культурных мероприятий для всех слоев населения;

- по расширению доступа к культурному наследию человечества, в том числе посредством использования таких новых информационных технологий, как Интернет;

- по поощрению участия в культурной жизни детей, в том числе детей из более бедных семей, а также детей-мигрантов и детей-беженцев;

- по ликвидации физических, социальных и коммуникационных барьеров, не позволяющих престарелым и инвалидам полноценно участвовать в культурной жизни (Замечание общего порядка № 5, п. 36–38; Замечание общего порядка № 6, п. 39–41).

Просьба указать, какие принимаются меры для защиты культурного разнообразия, повышения уровня информированности о культурном наследии этнических, религиозных или языковых меньшинств, а также общин коренных жителей и создания благоприятных условий для них в целях сохранения, развития, показа и пропаганды их самобытности, истории, культуры, языка, традиций и обычаев.

Просьба представить информацию о школьном и профессиональном образовании в области культуры и искусства.

Просьба рассказать:

- о мерах, принимаемых для обеспечения приемлемого в стоимостном отношении доступа к результатам научного прогресса и

их практическому применению всех людей, включая находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных лиц и групп;

– мерах, принимаемых для недопущения использования научно-технического прогресса в целях, несовместимых с уважением человеческого достоинства и прав человека.

Просьба рассказать о мерах, принимаемых для обеспечения эффективной защиты моральных и материальных интересов авторов (Замечание общего порядка № 17, п. 39 а), в частности:

– о мерах по защите права авторов на признание их в качестве создателей и защите целостности их научных, литературных и художественных трудов;

– мерах по защите основных материальных интересов авторов, возникающих в связи с их трудами, которые позволяют им достичь достаточного жизненного уровня;

– мерах, принимаемых для обеспечения защиты моральных и материальных интересов коренных народов, связанных с их культурным наследием и традиционными знаниями;

– об усилиях, прилагаемых для обеспечения надлежащего баланса между эффективной защитой моральных и материальных интересов авторов и обязательствами государства-участника в отношении других прав, признаваемых в Пакте.

Просьба сообщить о положениях законодательства, принятых для защиты свободы, необходимой для научных исследований и творческой деятельности, а также о каких-либо ограничениях в отношении осуществления этой свободы.

Просьба рассказать о мерах, принимаемых для защиты, развития и пропаганды науки и культуры, а также для поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях.

3.3. Перечень тем и вопросов, которые надлежит затронуть в связи с рассмотрением доклада государства-участника

До начала сессии, где соответствующий договорный орган по правам человека (комитет) будет рассматривать доклад государства-участника, он составляет перечень тем и вопросов, которые затем передаются государству-участнику. Обычно государство-

участник представляет ответы по перечню вопросов в письменной форме. Письменные ответы дополняют доклад государства-участника и имеют особо большое значение в случаях, когда между представлениями доклада и его рассмотрением наблюдается длительный период. Некоторые договорные органы (например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам) перед проведением сессии создают рабочие группы, которые в течение недели должны подготовить список тем и вопросов в отношении тех государств-участников, отчеты которых будут рассматриваться в ближайшем будущем. Большинство комитетов по правам человека назначают одного из своих членов в качестве странового докладчика, который руководит составлением перечня тем и вопросов для конкретной страны.

Например, для Республики Казахстан Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 2009 г. был составлен перечень вопросов, которые надлежало затронуть в связи с рассмотрением первоначального доклада Казахстана об осуществлении прав, охватываемых ст. 1–15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Для статистики укажем, что объем первоначального доклада составил 68 страниц¹, а ответ правительства Казахстана на перечень вопросов составил 81 страницу².

Сами вопросы, которые надлежало затронуть в связи с рассмотрением первоначального доклада Казахстана об осуществлении прав, охватываемых ст. 1–15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, были изложены в рамках 54 пунктов, распределенных по конкретным статьям Пакта³.

Для наглядности далее приводится перечень этих вопросов.

Перечень вопросов начинается с раздела «Общие рамки осуществления Пакта», в котором содержится следующее:

– просьба указать, могут ли приводиться и приводились ли закрепленные в Пакте права национальными судами в качестве либо

¹ См.: Док. ООН. E/C.12/KZS/1, 5 December 2008.

² См.: Док. ООН. E/C.12/KAZ/Q/1/Add.1, 5 January 2010.

³ См.: Док. ООН. E/C.12/KAZ/Q/1, 15 June 2009.

основания для возбуждения дела, либо средства толкования правовых норм;

- просьба представить дополнительную информацию о мерах, принятых государством-участником для повышения уровня осведомленности о положениях Пакта среди общественности в целом и среди судей, преподавателей, сотрудников полиции и сотрудников других органов государственной власти в частности;

- какие гарантии, если таковые имеются, предусмотрены для обеспечения независимости Комиссии по правам человека?;

- просьба сообщить, является ли институт Уполномоченного по правам человека национальным правозащитным учреждением, которое соответствует Принципам, касающимся статуса национальных учреждений (Парижские принципы) (резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение), и правомочен ли он рассматривать вопросы осуществления экономических, социальных и культурных прав.

В следующем разделе перечня вопросов содержатся те, которые касаются общих положений Пакта (ст. 1-5).

По ст. 1: Какие из изложенных на страницах 76–79 доклада государства-участника крупномасштабных мер по решению экологических проблем и обеспечению устойчивого развития оказали наиболее существенное влияние на защиту и осуществление экономических, социальных и культурных прав населения государства-участника?

По ст. 2: Помимо Конституции, запрещающей дискриминацию, какие еще конкретные антидискриминационные законодательные акты, если таковые имеются, были введены в действие государством-участником, в том числе в сферах социального страхования и социального обеспечения, здравоохранения, образования и жилья?

Просьба представить информацию о том, в какой мере возвращенцы (*оралманы*), беженцы и просители убежища пользуются правами, закрепленными в Пакте.

Просьба описать принятые меры по защите от дискриминации лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом, в сфере законодательства и на практике, прежде всего в отношении занятости, места проживания и пользования коммунальными услугами.

Просьба разъяснить концепцию и определение безгражданства в понимании государства-участника и указать, каким образом экономические, социальные и культурные права применимы к апатридам.

Какие законодательные или иные меры были приняты государством-участником для защиты имеющих и не имеющих документы трудящихся-мигрантов от несправедливой, направленной на эксплуатацию или дискриминационной практики, прежде всего в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав?

По ст. 3: Просьба представить информацию об осуществлении и применении Стратегии гендерного равенства на 2006-2016 гг. и о конкретных мерах, принятых в соответствии с этой Стратегией.

Просьба представить дополнительную информацию о мерах, принятых государством-участником для ликвидации прямой и косвенной дискриминации на гендерной основе в отношении закрепленных в Пакте прав и обеспечения того, чтобы мужчины и женщины пользовались экономическим, социальными и культурными правами на основе равенства как по закону, так и на практике.

Просьба указать, были ли приняты какие-либо временные специальные меры с целью ускорить достижение равного осуществления женщинами и девочками прав, признанных в Пакте, и сообщить о достигнутом прогрессе в этом отношении, если таковой имеется.

Завершает документ раздел, содержащий вопросы, касающиеся конкретных положений Пакта (ст. 6–15).

По ст. 6: Просьба сообщить, были ли приняты какие-либо законодательные или другие меры по обеспечению равного доступа к занятости для женщин.

Просьба сообщить о любых других принятых мерах по борьбе с дискриминацией в отношении инвалидов в плане доступа к занятости и эффективности таких мер, помимо установления специальной квоты рабочих мест для инвалидов в соответствии с Законом «О социальной защите инвалидов» от 13 апреля 2005 г. Просьба предоставить обновленные статистические данные о последствиях введения системы квот (п. 17 доклада государства-участника).

Просьба представить информацию о занятости в неформальном секторе экономики, включая ее масштабы и отрасли со значительной процентной долей работников неформального сектора, и о принятых мерах по обеспечению доступа работников неформального сектора, в частности пожилых работников и женщин, к основным услугам и социальной защите.

Просьба описать положение с долгосрочной безработицей, прежде всего в бывших областях развития тяжелой промышленности в северной части страны.

По ст. 7: Просьба разъяснить, обеспечивает ли минимальная заработная плата приемлемый уровень жизни для работников и их семей. Какой механизм создан для контроля за соблюдением положений о минимальной заработной плате?

Просьба указать принятые конкретные меры (и достигнутые благодаря им результаты, если таковые имеются) по преодолению неравенства в размерах заработной платы между мужчинами и женщинами, которая по-прежнему сохраняется в некоторых секторах, несмотря на правовой запрет на дискриминацию. Просьба разъяснить в этой связи значение концепции «равной оплаты за равный труд», предусмотренной в разделе 7.2 Закона «О труде» государства-участника.

Просьба сообщить о факторах, вызвавших наблюдающийся в последние пять лет рост производственного травматизма в целом и производственного травматизма со смертельным исходом в частности, динамика которого проиллюстрирована в докладе государства-участника.

Просьба предоставить информацию о том, в какой мере трудовое законодательство обеспечивает беспрепятственный доступ трудовых инспекторов без предварительного уведомления к любому рабочему месту, подлежащему проверке. Просьба сообщить о возникших трудностях в этом отношении, если таковые имеются.

По ст. 8: Просьба разъяснить, какие категории служащих государство-участник рассматривает в качестве «работников правоохранительных органов» и чье право на объединение в профсоюзы, предусмотренное ст. 8 Пакта, соответственно ограничено законодательством.

По ст. 9: Просьба представить подробную информацию о социальных пособиях, предусмотренных для инвалидов (п. 24 доклада государства-участника), безработных и лиц, занятых в неформальном секторе.

Какие меры приняты государством-участником для обеспечения того, чтобы дети, живущие в детских домах и других соответствующих учреждениях, в полном объеме и без задержек получали пособия по линии социального обеспечения.

По ст. 10: Просьба представить подробную информацию о масштабах бытового насилия в государстве-участнике, и прежде всего о насилии в отношении женщин, а также в отношении детей и несовершеннолетних, и о количестве возбужденных дел и вынесенных приговоров в этой связи. Просьба указать, были ли приняты какие-либо законодательные или иные меры для борьбы с бытовым насилием, прежде всего в отношении женщин, и сообщить о воздействии таких мер.

Просьба представить статистические данные и другую соответствующую информацию о масштабах торговли людьми в государстве-участнике, а также сведения о количестве возбужденных дел и вынесенных приговоров в этой связи, и о мерах наказания, назначенных виновным. Просьба сообщить о том, были ли приняты какие-либо законодательные или другие меры по борьбе с торговлей людьми, и прежде всего торговлей женщинами и детьми, и о воздействии таких мер, а также о странах происхождения, транзита и назначения лиц, ставших жертвами торговли. Какие меры приняты для обеспечения их реабилитации и реинтеграции в общество?

Просьба представить конкретную информацию о практике детского труда в государстве-участнике, включая, в частности, достигнутые результаты в ходе осуществления Плана работы по искоренению детского труда и воздействие других мер по ликвидации детского труда.

Просьба представить статистические данные и другую соответствующую информацию о количестве случаев сексуальных надругательств над детьми, а также сведения о количестве возбужденных дел и вынесенных приговоров в этой связи и о мерах на-

казания, назначенных виновным. Просьба сообщить, были ли приняты какие-либо законодательные или другие меры для борьбы с сексуальными надругательствами над детьми, а также о воздействии таких мер.

Просьба представить информацию о числе детей, живущих в детских учреждениях, и сообщить о любых мерах, принятых для обеспечения их защиты, в частности детей, которые переданы на патронажное воспитание или охвачены другими формами альтернативного устройства в семьи, а также детей и подростков, лишенных семейной среды.

Просьба указать число беспризорных детей и сообщить о принятых государством-участником мерах по обеспечению их защиты от экономической и сексуальной эксплуатации и предоставлению им доступа к образованию, медицинскому обслуживанию и другим социальным услугам.

По ст. 11: Просьба представить статистические данные о числе лиц, живущих в условиях бедности, с разбивкой по полу и возрасту, а также по сельским и городским районам. Помимо программы по снижению бедности (2003-2005 гг.), просьба сообщить об осуществляющихся стратегиях снижения бедности, а также об оказываемом ими воздействии.

Просьба сообщить о принятых мерах по обеспечению доступа к безопасной питьевой воде, а также к санитарии, включая надлежащие системы канализации и удаления сточных вод как в сельских, так и в городских районах.

Просьба представить статистические данные и другую информацию в разбивке по регионам о достаточности и доступности жилья, в частности о том, в какой мере достаточное жилье является доступным для общин, маргинализированных с экономической точки зрения.

В отношении упомянутого в п. 26 доклада государства-участника проекта закона о внесении изменений в законодательство в области государственного жилищного строительства просьба представить обновленную информацию о состоянии этого законопроекта и сообщить о том, какая категория населения получит выгоду от внесения таких изменений.

Просьба представить подробную информацию о случаях насильственных выселений, масштабах бездомности и численности обитателей городских трущоб, живущих в неадекватных жилищных условиях.

По ст. 12: Просьба представить подробную информацию о принятых до настоящего момента мерах в соответствии с Государственной программой реформирования и развития здравоохранения (2005-2010 гг.) и об их воздействии.

Какие меры приняты государством-участником для обеспечения надлежащей профессиональной подготовки работников здравоохранения в области диагностирования и лечения психических расстройств и ухода за лицами, страдающими психическими заболеваниями?

Просьба представить подробные статистические данные на ежегодной сопоставимой основе за последние пять лет и другую информацию о показателях смертности и заболеваемости в государстве-участнике, включая смертность в течение первого года жизни, смертность в течение первых пяти лет жизни и материнскую смертность, принятых мерах по решению этих проблем и их результатах.

Какие шаги были предприняты государством-участником для защиты женщин от связанных с беременностью смертельных исходов и заболеваний, включая обеспечение доступа к скорой акушерской помощи?

Какие меры принимаются или предусматриваются для обеспечения распространения информации о развитии ребенка в раннем возрасте, грудном вскармливании, уходе за больными детьми и питании для беременных женщин и кормящих матерей?

Просьба представить подробные статистические и другие данные о распространенности ВИЧ/СПИДа в разбивке по возрасту, полу и региону. Просьба также сообщить о принимаемых мерах по борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа и обеспечению доступа для всех лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом, к необходимой медицинской помощи.

Просьба сообщить о принимаемых мерах по устранению правовых и иных препятствий, не позволяющих женщинам и девочкам пользоваться равным доступом к медицинским услугам.

Просьба сообщить о том, существует ли национальная стратегия поощрения права женщин на охрану здоровья.

Просьба представить статистические данные о случаях обжалования в судах принудительного помещения на лечение в психиатрические учреждения.

Какие меры принимаются государством-участником для борьбы с ввозом и потреблением незаконных наркотических средств, таких как каннабис и опиаты, и обеспечения надлежащего лечения и реабилитации для наркоманов?

Просьба сообщить о принимаемых мерах для решения проблем здравоохранения, включая заболевания печени, почек и дыхательных путей, связанных с загрязнением Аральского моря и почвы и источников питьевой воды в прилегающих к нему районах химическими и промышленными отходами?

По ст. 13 и 14: Просьба привести общенациональные показатели посещаемости начальных и средних школ в разбивке по полу, регионам и этническим группам.

Просьба представить информацию об эффективных мерах, принимаемых государством-участником для решения проблем, связанных с враждой между учащимися государственных школ, обусловленной различиями в этническом или национальном происхождении.

Просьба сообщить о любых законодательных или иных мерах, принятых для ликвидации дискриминации в отношении детей-инвалидов в школах, и о том, созданы ли судебные или иные органы для эффективного реагирования на жалобы в этом отношении, в том числе путем выплаты компенсации в соответствующих случаях?

Просьба представить информацию, включая статистические данные, о числе детей, в том числе детей-инвалидов, не посещающих государственные школы и о причинах, по которым они не посещают их.

Просьба сообщить о том, является ли начальное образование обязательным и бесплатным, и если нет, принят ли государством-участником детально разработанный план действий по поэтапной реализации принципа обязательного и бесплатного образования для всех, предусмотренного в ст. 14 Пакта.

По ст. 15: Просьба представить информацию о разработанных программах и принятых мерах по поощрению участия в культурной жизни, в том числе в отношении лиц из экономически уязви-

мых слоев, мигрантов и беженцев, и устранению физических, социальных и коммуникационных барьеров, препятствующих пожилым людям и инвалидам полноценным образом участвовать в культурной жизни.

Просьба сообщить о любых мерах, принятых для обеспечения широкой доступности предметов и услуг культурного назначения, прежде всего в небольших городах и районах.

Просьба описать меры, принятые государством-участником для защиты культурного разнообразия, содействия повышению уровня информированности о культурном наследии этнических или языковых меньшинств и создания благоприятных условий для сохранения, развития, выражения и распространения ими своей идентичности, истории, культуры, языка, традиций и обычаев.

Просьба представить информацию о государственном финансировании в поддержку научно-исследовательской деятельности, и прежде всего молодых ученых.

3.4. Значение и сфера применения «особых мер»

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. предусматривают применение «особых мер» или «специальных мер».

Например, п. 4 ст. 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации гласит: «Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены»¹.

¹ См.: Права человека: Сб. международных документов. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. 1. Универсальные договоры. — Ч. 1. — С. 134.

В п. 2 ст. 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации также предусмотрено: «Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены».

В августе 2009 г. Комитет по ликвидации расовой дискриминации принял Общую рекомендацию (XXXII) «Значение и сфера применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации»¹. Речь идет о концептуальном понимании Комитетом по ликвидации расовой дискриминации применения особых мер, предусмотренных в п. 4 ст. 1 и п. 2 ст. 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.

При разработке рекомендации Комитет по ликвидации расовой дискриминации принял во внимание работу по вопросу об особых мерах, проведенную под эгидой других договорных органов по правам человека, прежде всего Общую рекомендацию (№ 25 (2004)) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин относительно временных специальных мер² и доклад Специального докладчика Подкомиссии по поощрению и защите прав человека по данному вопросу³.

Согласно Общей рекомендации XXXII (далее — документ) Комитета концепция особых мер основана на принципе, в соответ-

¹ См.: Док. ООН. CERD/C/GC/32, 29 September 2009.

² См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 38 // Док. ООН. A/59/38, Приложение I.

³ См.: Компетенция и практика позитивных действий. Заключительный доклад, представленный Специальным докладчиком г-ном Марком Басайтом в соответствии с рез. 1998/5 Подкомиссии // Док. ООН. E/CN.4/Sub.2/2002/21.

ствии с которым законы, политика и практика, принимаемые и осуществляемые с целью выполнения обязательств по Конвенции, в определенных обстоятельствах требуется подкреплять принятием временных особых мер, направленных на обеспечение полного и равного использования прав человека и основных свобод группами, находящимися в неблагоприятном положении. Особые меры являются одним из компонентов комплекса положений Конвенции, посвященных цели ликвидации расовой дискриминации, успешное достижение которой требует добросовестного выполнения всех положений Конвенции.

В рассматриваемом документе подчеркивается, что «особые меры» и «особые и конкретные меры», встречающиеся в Конвенции, могут считаться функциональными эквивалентами и обладают самостоятельным значением, которое следует толковать в свете Конвенции в целом, при этом толкование может отличаться от обычного употребления этих терминов в отдельных государствах-участниках. Термин «особые меры», помимо прочего, включает меры, которые в некоторых странах описываются как «положительные меры», «положительные действия» или «позитивные действия» в случаях, когда они соответствуют положениям п. 4 ст. 1 и п. 2 ст. 2 Конвенции, как это объясняется в нижеследующих пунктах. В соответствии с Конвенцией в настоящей рекомендации используются термины «особые меры» или «особые и конкретные меры», и государствам-участникам предлагается использовать терминологию, которая наглядно отражает связь их законов и практики с данными понятиями в Конвенции. В контексте международных норм в области прав человека термин «позитивная дискриминация» является *contradictio in terminis*, и его следует избегать.

К «мерам» относится вся совокупность законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных инструментов на любом уровне деятельности государственного аппарата, включая разработанные и осуществляемые на основе этих инструментов политику, программы и преференциальные режимы, действующие в таких областях, как трудоустройство, жилищное обеспечение, образование, культура и участие в общественной жизни применительно к обездоленным группам. Как это требуется для выполнения обязательств по Конвенции, государст-

вам-участникам следует включать положения об особых мерах в свои правовые системы, будь то в рамках общего законодательства или законодательства, предназначенного для конкретных секторов в свете ряда прав человека, перечисленных в ст. 5 Конвенции, или в рамках упомянутых выше планов, программ и других политических инициатив на национальном, региональном и местном уровнях.

В Общей рекомендации Комитет подчеркивает, что обязательство принимать особые меры отличается от общего позитивного обязательства государств — участников Конвенции обеспечить права человека и основные свободы на недискриминационной основе лицам и группам лиц, находящимся под их юрисдикцией; это общее обязательство, вытекающее из положений Конвенции в целом и неразрывно связанное со всеми частями Конвенции.

Особые меры не следует путать с конкретными правами, принадлежащими определенным категориям лиц или общине, как, например, права лиц, принадлежащих к меньшинству, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды или пользоваться своим языком, права коренных народов, включая права на традиционно занимаемые ими земли, и права женщин на иное по сравнению с мужчинами обращение, как то предоставление отпуска по беременности и родам, в силу существующих между мужчинами и женщинами биологических различий¹. Такие права относятся к числу постоянных прав, признанных в качестве таковых в договорах по правам человека, в том числе документах, принятых в контексте деятельности ООН и ее специализированных учреждений. Государствам-участникам следует четко соблюдать различие между особыми мерами и постоянными правами человека в своих законах и на практике. Различие между особыми мерами и постоянными правами предполагает, что лица, обладающие постоянными правами, могут также воспользоваться в своих интересах особыми мерами².

¹ См. п. 16 Общей рекомендации № 25 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

² См., например, п. 19 Общей рекомендации № 25 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и п. 12 Рекомендации Форума по вопросам меньшинств относительно прав на образование (Док. ООН. A/HRC/10/11/Add.1).

По мнению Комитета, особые меры должны учитывать специфику положения, которое надлежит исправить, носить законный характер, быть необходимыми в демократическом обществе, отвечать принципам справедливости и соразмерности и применяться на временной основе. Такие меры следует разрабатывать и применять исходя из необходимости, определяемой на основе реалистичной оценки текущего положения соответствующих лиц и общин.

Оценки необходимости принятия особых мер следует проводить с опорой на точные данные, представленные в разбивке по признаку расы, цвета кожи, родового, этнического или национального происхождения, учитывающие гендерные аспекты и отражающие социально-экономический и культурный статус и условия различных групп в составе населения и их участие в социально-экономическом развитии страны.

Государствам следует позаботиться о том, чтобы особые меры разрабатывались и применялись на основе предварительных консультаций с затрагиваемыми общинами и активного участия таких общин.

В четвертом разделе Общей рекомендации Комитет анализирует положения Конвенции, касающиеся особых мер.

Комитет напоминает, что в п. 4 ст. 1 Конвенции предусмотрено, что «принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация, при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены».

Благодаря использованию выражения «не рассматривается как расовая дискриминация» в п. 4 ст. 1 Конвенции ясно дается понять, что особые меры, принимаемые государствами-участниками по условиям Конвенции, не представляют собой дискриминации,

при этом данное уточнение также было подтверждено в подготовительных материалах Конвенции, в которых фиксировалось редакционное изменение формулировки «не следует рассматривать как расовую дискриминацию» на «не рассматривается как расовая дискриминация». Таким образом, особые меры не являются исключением из принципа недискриминации, а составляют неотъемлемую часть его смысла и крайне важны для цели Конвенции, состоящей в ликвидации расовой дискриминации и поощрении человеческого достоинства и подлинного равенства.

По смыслу положений Конвенции особые меры не представляют собой дискриминации, если они принимаются «с исключительной целью» обеспечения равного использования прав человека и основных свобод. Это основание должно проследиваться в характере самих мер, доводах, приводимых властями для оправдания принятия мер, и инструментах, создаваемых для введения мер в действие. Использование формулировки «с исключительной целью» ограничивает круг допустимых оснований для принятия особых мер в рамках сферы действия Конвенции.

Понятие «надлежащий прогресс», встречающееся в п. 4 ст. 1, предполагает проведение целенаправленных программ, призванных смягчить и ликвидировать различия в использовании прав человека и основных свобод, затрагивающие отдельные группы и лица, защитив их тем самым от дискриминации. К таким различиям, в числе прочего, относятся сохраняющиеся или структурные различия и фактическое неравенство, обусловленное историческими обстоятельствами, в силу которых уязвимым группам и лицам по-прежнему отказывают в преимуществах, необходимых для полноценного развития человеческой личности. Для утверждения программы особых мер не требуется доказывать наличие «исторически сложившейся» дискриминации; упор следует делать на исправление существующих различий и предотвращение дисбаланса в будущем.

Термин «защита», используемый в том же пункте, означает защиту от нарушений прав человека, независимо от их источника, включая дискриминационную деятельность частных лиц, в целях обеспечения равного использования прав человека и основных

свобод. Термин «защита» также означает, что особые меры могут выполнять как превентивную роль (предупреждение нарушений прав человека), так и функции исправления положения.

Хотя в Конвенции в числе лиц, в интересах которых применяются особые меры, указываются «расовые или этнические группы или отдельные лица, нуждающиеся в защите...» (п. 4 ст. 1) и «расовые группы или лица, к ним принадлежащие» (п. 2 ст. 2), меры в принципе доступны любой группе или лицу, охватываемым в ст. 1 Конвенции, как было ясно отмечено в подготовительных материалах Конвенции и подтверждено на основе практики государств-участников и соответствующих заключительных замечаний Комитета.

В п. 4 ст. 1 содержится более широкая формулировка, чем в п. 2 ст. 2, поскольку в нем речь идет о лицах, «нуждающихся в защите», без упоминания принадлежности к этнической группе. Потенциальный круг лиц, в чьих интересах принимаются особые меры, или объектов таких мер следует понимать в свете общей цели Конвенции, посвященной ликвидации всех форм расовой дискриминации и допускающей, когда это целесообразно, применение особых мер в качестве важного инструмента достижения такой цели.

В п. 4 ст. 1 предусматриваются ограничения в отношении использования особых мер государствами-участниками. Первое ограничение заключается в том, что меры «не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп». Это положение содержит узкую формулировку, охватывающую «расовые группы», и наводит на мысль об упоминаемой в ст. 3 Конвенции практике апартеида, вводимой властями государства, и практике сегрегации, упоминаемой в той же статье и преамбуле к Конвенции. Понятие недопустимых «особых прав» следует отличать от прав, допускаемых и признаваемых международным сообществом с целью обеспечения существования и сохранения самобытности таких групп, как меньшинства, коренные народы и другие категории лиц, чьи права в равной степени допускаются и признаются в рамках всеобщих прав человека.

Второе ограничение в отношении особых мер состоит в том, что «они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради

которых они были введены». Это ограничение в отношении действия особых мер носит функциональный характер и увязано с целью: применение мер прекращается после устойчивого достижения целей, ради которых они осуществляются, то есть цели обеспечения равенства¹. Срок, отпущенный для осуществления мер, будет колебаться в зависимости от их целей, средств, используемых для достижения таковых, и результатов их применения. Ввиду этого особые меры следует разрабатывать с тщательным учетом особых потребностей соответствующих групп или лиц.

Комитет далее напоминает о том, что в п. 2 ст. 2 Конвенции предусмотрено, что «государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены».

Пункт 4 ст. 1 Конвенции по сути объясняет значение дискриминации применительно к особым мерам. На основании п. 2 ст. 2 концепция особых мер переносится в сферу обязательств государств-участников вместе с текстом ст. 2 в целом. Оттенки значений, в которых эти термины используются в двух пунктах, не нарушают фактического единства их содержания и цели.

Использование в пункте глагола «должны» в контексте принятия особых мер ясно указывает на императивный характер обязательства принять такие меры. Императивный характер обязательства не теряет силы при добавлении фразы «когда обстоятельства этого требуют», которую следует толковать как уточнение контекста для применения меры. По существу эта фраза имеет объективный смысл в отношении неравного использования прав человека

¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав, п. 9.

лицами или группами в государстве-участнике и возникающей в этой связи необходимости устранить такие несоответствия.

Внутренняя структура государств-участников, будь то унитарная, федеральная или децентрализованная, не влияет на их обязанность в соответствии с Конвенцией при обращении к особым мерам обеспечить их применение на всей территории государства. В федеральных и децентрализованных государствах федеральные власти несут международную ответственность за разработку рамок для последовательного применения особых мер во всех частях государства, где такие меры необходимы.

В то время как в п. 4 ст. 1 Конвенции используется термин «особые меры», в п. 2 ст. 2 говорится об «особых и конкретных мерах». В подготовительных материалах Конвенции не проводится различия между этими терминами, и Комитет, как правило, использует оба термина в качестве синонимов¹. С учетом контекста ст. 2 в качестве общего описания обязательств по Конвенции терминология, используемая в п. 2 ст. 2, соответствует контексту, поскольку основной акцент делается на обязательстве государств-участников принять меры, разработанные с учетом специфики положения, которое надлежит исправить, и подходящие для достижения поставленных целей.

Содержащуюся в п. 2 ст. 2 ссылку на особые меры для обеспечения «надлежащего развития и защиты» групп и лиц можно сравнить с использованием термина «прогресс» в п. 4 ст. 1. Термины Конвенции обозначают, что особые меры должны явно послужить интересам групп и лиц в области использования прав человека. Указываемые в пункте области деятельности — «социальная, экономическая, культурная и другие области» — не представляют собой исчерпывающего перечня. В сущности, особые меры могут распространяться на все области лишения прав человека, включая лишение возможности использования прав человека, которые прямо или косвенно защищаются ст. 5 Конвенции. В любом случае очевидно, что ссылка на ограничения «развития» относится исключительно к поло-

¹ В п. 3 ст. 2 Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации упоминаются «особые конкретные меры» (резолюция Генеральной Ассамблеи 1904 (XVIII)).

жению или условиям, в которых оказались группы или лица, и не является критикой характеристик того или иного лица или группы.

В соответствии с п. 2 ст. 2 особые меры могут приниматься в интересах групп или лиц, принадлежащих к таким группам. Обеспечение прогресса и защиты общин с помощью принятия особых мер представляют собой законную цель, которой следует добиваться наряду с уважением прав и интересов отдельных лиц. Причисление лица к той или иной группе должно осуществляться с учетом мнения соответствующего лица, при отсутствии обстоятельств, делающих такое причисление неправомерным.

Положения п. 2 ст. 2, касающиеся ограничений в отношении особых мер, по существу, *mutatis mutandis*, аналогичны ограничениям, изложенным в п. 4 ст. 1. Требование ограничить срок, в течение которого применяются меры, предполагает, как и в случае разработки и введения мер, необходимость создания постоянной системы мониторинга их применения и результатов с использованием, в зависимости от обстоятельств, количественных и качественных методов оценки. Государствам-участникам следует также четко определить, приведет ли внезапное прекращение особых мер к негативным последствиям для прав человека общин, в интересах которых они применялись, в особенности если такие меры действовали в течение продолжительного периода времени.

В заключительном пятом разделе рассматриваемого документа содержатся рекомендации относительно подготовки докладов государствами-участниками.

В нем подчеркивается, что настоящие руководящие указания в отношении содержания докладов подкрепляют и дополняют руководящие указания, представленные государствам-участникам в Согласованных руководящих принципах представления докладов согласно международным договорам о правах человека, включая руководящие принципы подготовки общего базового документа и документов по конкретным договорам¹, и Руководящих принципах подготовки документа по КЛРД, подлежащего представлению государствами-участниками в соответствии с п. 1 ст. 9 Конвенции².

¹ См.: Док. HRI/MC/2006/3.

² См.: Док. CERD/C/2007/1.

В докладах государств-участников должно содержаться описание особых мер в связи со статьями Конвенции, к которым относятся эти меры. В докладах государств-участников также должна быть, в частности, представлена следующая информация:

- терминология, применяемая к особым мерам по смыслу Конвенции;

- обоснование особых мер, включая соответствующие статистические и другие данные об общем положении лиц, в интересах которых они применяются, краткое объяснение того, каким образом возникли различия, которые предполагается устранить, и ожидаемые результаты применения таких мер;

- лица, в чьих интересах планируется принять эти меры;

- о серии консультаций, проведенных в целях принятия мер, включая консультации с лицами, в чьих интересах планируется принять эти меры, и с гражданским обществом в целом;

- о характере мер и каким образом они содействуют прогрессу, развитию и защите соответствующих групп и лиц;

- об области деятельности или секторы, где принимаются особые меры;

- предполагаемый срок действия мер, если это возможно;

- учреждения в государстве, отвечающие за осуществление мер;

- имеющиеся механизмы мониторинга и оценки мер;

- участие целевых групп и лиц в деятельности учреждений, осуществляющих меры, и процессы мониторинга и оценки;

- результаты (в том числе, предварительные) применения мер;

- планы относительно принятия новых мер и их обоснование;

- причины, по которым в свете положения, по всей видимости, оправдывающего принятие таких мер, они приняты не были.

В случаях, когда в отношении положений Конвенции, касающихся особых мер, по-прежнему действует оговорка, государствам-участникам предлагается представить информацию относительно того, почему такая оговорка считается необходимой, а также относительно характера и сферы применения оговорки, ее конкретной роли с точки зрения национального законодательства и политики и существующих планов ограничить или снять оговорку

в конкретно указанные сроки. В случаях, когда государства-участники принимают особые меры, несмотря на оговорку, им предлагается представить информацию о таких мерах в соответствии с рекомендациями, изложенными выше.

В мае 2012 г. Словакия отчитывалась в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам. В п. 19 доклада, представленного Словакией говорилось: «В Антидискриминационном законе 2004 г. содержится определение категории субъектов, которые имеют право воспользоваться временными мерами, и описание таких мер». При этом сообщалось: временные специальные меры могут быть приняты в тех областях, которые предусмотрены в законе. В п. 20 доклада уточнялось что положения Антидискриминационного закона Словакии, касающиеся временных специальных мер, были составлены в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹.

Среди перечня дополнительных тем, разработанных предсессионной группой, значится вопрос: разъяснить характер временных специальных мер, предусмотренных Антидискриминационным законом Словакии 2004 г., в частности, какие лица или группы лиц могут ими воспользоваться². К сожалению, правительственная делегация Словакии во время рассмотрения доклада в Комитете на этот вопрос не дала исчерпывающего ответа.

3.5. Заключительные замечания и рекомендации договорных органов по докладам государств-участников

На основе диалога с государствами-участниками и любой другой полученной информации договорные органы по правам человека принимают заключительные замечания (или заключительные комментарии), в которых перечисляются как позитивные аспекты выполнения международного договора государством, так и те области, в которых договорный орган рекомендует государству принять дополнительные меры. Для государства-участника важно, чтобы в последующих периодических докладах комитету сообщалось

¹ См.: Док. ООН. CEDAW/C/SVK/CO/4, 17 July 2008. — Р. 2–3.

² См.: Док. ООН. E/C.12/SVK/2, 14 January 2011. — Р. 6.

лось о принятых шагах по выполнению этих рекомендаций, а также положений соответствующего международного договора по правам человека.

Комитет по правам ребенка на своих заседаниях в сентября 2005 г. рассмотрел третий периодический доклад Российской Федерации¹ и 30 сентября 2005 г. принял заключительные замечания², которые излагаются ниже в качестве примера при изучении этого раздела учебного курса.

Во введении Комитет приветствует представление Российской Федерацией третьего периодического доклада, подготовленного в соответствии с руководящими принципами представления докладов и включающего в себя информацию о мерах по выполнению предыдущих рекомендаций Комитета³. Кроме того, Комитет приветствует письменные ответы государства-участника на свой перечень вопросов⁴, которые позволили составить более четкое представление о положении детей в Российской Федерации, а также с признательностью отмечает содержательный и конструктивный диалог, состоявшийся с делегацией государства-участника.

Далее приводится текст документа.

В. Последующие меры, принятые государством-участником, и достигнутый им прогресс

3. Комитет приветствует следующие законодательные изменения:

а) принятие в декабре 2001 г. нового Трудового кодекса, который, среди прочего, повысил защиту несовершеннолетних от вредных условий труда;

б) внесение в июле 2002 г. поправок в Уголовно-процессуальный кодекс, обеспечивших более гуманный подход к уголовному судопроизводству в отношении несовершеннолетних правонарушителей, в рамках которого центральное внимание уделяется правам ребенка и предусматриваются гарантии их соблюдения, что способствовало сокращению числа

¹ См.: Док. ООН. CRC/C/125/Add.5.

² См.: Док. ООН. CRC/C/RUS/CO/3, 23 November 2005.

³ Док. CRC/C/15/Add.110.

⁴ Док. CRC/C/Q/RUS/3.

несовершеннолетних, привлеченных к уголовной ответственности и приговоренных к лишению свободы;

с) принятие в декабре 2003 г. Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» в котором содержится определение понятия «пытки»;

д) недавнее дополнение Уголовного кодекса государства-участника нормами, запрещающими торговлю людьми;

е) внесенные в Уголовный кодекс (Федеральным законом № 162) изменения, предусматривающие усиление уголовной ответственности за изготовление порнографических материалов с использованием детей. Этот Закон также предусматривает ужесточение наказаний за эксплуатацию несовершеннолетних в целях проституции, а также повышение так называемого «возраста согласия» с 14 до 16 лет.

4. Комитет приветствует включение в школьную программу курса граждановедения, предусматривающего также просвещение по вопросам прав человека.

5. Комитет приветствует ратификацию в декабре 2003 года Конвенции МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда.

6. Кроме того, Комитет приветствует многочисленные конкретные меры и целевые программы по осуществлению Конвенции о правах ребенка.

С. Основные проблемы, вызывающие озабоченность, предложения и рекомендации

1. Общие меры по осуществлению

Предыдущие рекомендации Комитета

7. Комитет сожалеет о том, что некоторым проблемам, вызвавшим его обеспокоенность, и рекомендациям (CRC/C/15/Add.110), высказанным после рассмотрения второго периодического доклада государства-участника (CRC/C/70/Add.2), не было уделено достаточного внимания; среди прочего, это касается распространения информации о Конвенции, недискриминации, защиты от пыток и телесных наказаний, грубого обращения, отсутствия заботы и плохого обращения, периодического рассмотрения целесообразности помещения детей в учреждения, безнадзорных детей, сексуальной эксплуатации и надругательств, а также отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

8. Комитет настоятельно призывает государство-участник принять все необходимые меры для учета предыдущих рекомендаций, которые были выполнены лишь частично либо вообще не выполнены, а также пе-

рения рекомендаций, содержащихся в настоящих заключительных замечаниях.

Законодательство и осуществление

9. Отмечая законы, которые были приняты или изменены с целью повышения эффективности соблюдения Конвенции в государстве-участнике, Комитет вместе с тем выражает свою обеспокоенность по поводу тех негативных последствий, которые Федеральный закон № 122 может оказать на осуществление прав ребенка в государстве-участнике. Комитет приветствует усилия государства-участника по установлению национальных минимальных норм в отношении наличия и доступности социальных услуг и пособий, однако по-прежнему выражает обеспокоенность по поводу отсутствия конкретной информации в отношении эффективного соблюдения этих норм.

10. Комитет рекомендует государству-участнику:

а) провести всеобъемлющий анализ последствий процесса децентрализации и его воздействия на предоставление социальных услуг с оценкой функций и возможностей на различных уровнях управления; и

б) обеспечить полное и эффективное соблюдение минимальных норм осуществления прав ребенка в контексте децентрализации, предусмотренной Федеральным законом № 122, с целью недопущения неравенства в отношении осуществления и защиты прав детей.

Координация

11. Принимая к сведению тот факт, что правительство обеспечило улучшение механизма координации деятельности, связанной с правами ребенка, посредством создания при правительстве Межведомственной комиссии по координации осуществления Конвенции о правах ребенка, Комитет вместе с тем с озабоченностью отмечает, что этот орган был упразднен в марте 2004 г. и что недавно проведенная децентрализация в соответствии с Федеральным законом № 122 не сопровождалась созданием необходимых координационных механизмов.

12. Комитет рекомендует государству-участнику активизировать его усилия по укреплению согласованности и скоординированности мер, принимаемых в интересах детей и молодежи, для обеспечения адекватного взаимодействия между центральными и местными органами власти, а также сотрудничества с детьми, молодежью, родителями и неправительственными организациями. Кроме того, он рекомендует создать для этих целей соответствующий орган по координации осуществления Конвенции о правах ребенка, наделить его

необходимыми полномочиями и обеспечить надлежащими людскими и финансовыми ресурсами, для того, чтобы он мог осуществлять эффективную координацию мер по выполнению на федеральном и региональном уровнях.

Структуры независимого контроля

13. Комитет приветствует создание Федеральной комиссии по правам человека, а также 18 из 38 региональных управлений уполномоченного по правам ребенка. Вместе с тем он с сожалением отмечает тот факт, что федеральное управление уполномоченного по правам ребенка до сих пор не создано.

14. Комитет рекомендует государству-участнику продолжать его усилия по созданию управлений региональных уполномоченных по правам ребенка во всех регионах и обеспечить наделение их достаточными финансовыми и людскими ресурсами, с тем чтобы они могли эффективно выполнять свои функции. Кроме того, он рекомендует государству-участнику уделить дополнительное внимание вопросу о создании федерального управления уполномоченного по правам ребенка. В этой связи государству-участнику предлагается обратить внимание на Замечание общего порядка № 2 (2002 г.) о роли независимых правозащитных учреждений.

Национальный план действия/координация

15. Комитет с обеспокоенностью отмечает, что с 2000 г. в государстве-участнике отсутствует общенациональный план действий. Вместе с тем он приветствует информацию о принятии национальной стратегии «Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации», предусматривающей отражение государственных принципов осуществления Конвенции в планах действий по различным направлениям. Тем не менее он выражает свою обеспокоенность по поводу возможности целостного и скоординированного осуществления этой стратегии через различные планы действий по отдельным направлениям.

16. Комитет рекомендует государству-участнику обеспечить, чтобы новая национальная стратегия и соответствующие планы действий охватывали все области Конвенции и учитывали итоговый документ специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей «Мир, пригодный для жизни детей».

Комитет также рекомендует государству-участнику обеспечить всеобъемлющую и эффективную координацию выполнения нацио-

нальной стратегии и соответствующих планов действий на федеральном и региональных уровнях с учетом, среди прочего, недопущения неоправданных различий. Комитет далее рекомендует государству-участнику обеспечить выделение достаточных людских и финансовых ресурсов для своевременного и эффективного выполнения национальной стратегии, а также предусмотреть, чтобы она содействовала и способствовала активному участию в этих процессах детей и молодежи, родителей, НПО и других заинтересованных и уполномоченных органов. Кроме того, он рекомендует разработать показатели и ориентиры для контроля и оценки хода выполнения стратегии.

Сбор данных

17. Отмечая усилия государства-участника в области сбора данных, Комитет вместе с тем по-прежнему выражает свою обеспокоенность по поводу отсутствия адекватного механизма сбора данных, позволяющего проводить систематический и всеобъемлющий сбор дезаггрегированных количественных и качественных данных по всем охватываемым Конвенцией областям в отношении всех групп детей, для того чтобы осуществлять контроль и оценку достигнутого прогресса и определять эффективность стратегий, проводимых в отношении детей.

18. Комитет рекомендует государству-участнику активизировать усилия по созданию в рамках национальной статистической системы всеобъемлющего и постоянно действующего механизма для сбора данных в разбивке по полу, возрасту и сельским и городским районам в отношении всех областей, охватываемых Конвенцией, и с охватом всех детей в возрасте моложе 18 лет, с уделением особого внимания наиболее уязвимым из них, а именно: детям-инвалидам, детям, находящимся в конфликте с законом, детям-беженцам и детям — бывшим жертвам торговли людьми. Государству-участнику следует также разработать показатели для эффективного мониторинга и оценки прогресса, достигнутого в осуществлении Конвенции, и проводить оценку воздействия затрагивающих детей стратегий.

Ресурсы на нужды детей

19. Комитет выражает обеспокоенность в связи с тем, что после принятия Федерального закона № 122 спектр предлагаемых детям услуг может значительно различаться по регионам государства-участника. Кроме того, он обеспокоен по поводу того, что на региональном уровне будут выделены недостаточные ресурсы на осуществление касающихся детей программ и стратегий. Комитет также серьезно обеспокоен тем фактом,

что широко распространенная коррупция, в том числе в секторах здравоохранения и образования, а также в отношении процедур усыновления/удочерения, оказывает неблагоприятное воздействие на возможности детей в полной мере пользоваться своими правами.

20. Комитет рекомендует государству-участнику уделять особое внимание соблюдению статьи 4 Конвенции и обеспечивать сбалансированное распределение ресурсов по всей стране во избежание неоправданного неравенства в отношении наличия и доступности социальных и прочих услуг для детей. Кроме того, ему следует уделить приоритетное внимание бюджетным ассигнованиям на осуществление экономических, социальных и культурных прав детей, в частности детей из экономически малообеспеченных групп, «в максимальных размерах имеющихся ... ресурсов и в случае необходимости в рамках международного сотрудничества». Государству-участнику следует серьезно рассмотреть вопрос о коррупции и принять все необходимые меры по ее недопущению.

Распространение информации о Конвенции/подготовка специалистов

21. Комитет обеспокоен тем, что, несмотря на принятые государством-участником в данной области меры, осведомленность о Конвенции среди детей и молодежи остается низкой и что не все работающие с детьми и в интересах детей специалисты получают надлежащую подготовку по правам ребенка.

22. Комитет рекомендует государству-участнику принять всеобъемлющую стратегию по активизации его усилий в направлении обеспечения широкого распространения и понимания положений и принципов Конвенции как взрослыми, так и детьми (например, через радио и телевидение). Он также рекомендует усилить надлежащую и систематическую профессиональную подготовку всех групп специалистов, работающих с детьми и в интересах детей, в частности сотрудников правоохранительных органов, преподавателей, медицинских работников, психологов, социальных работников и персонала учреждений по уходу за детьми.

II. Общие принципы

Недискриминация

23. Комитет обеспокоен по поводу сообщений о случаях дискриминации в отношении детей, принадлежащих к различным религиозным и

этническим меньшинствам. Кроме того, он выражает свою озабоченность тем, что дети, принадлежащие к меньшинствам, и особенно дети из числа цыган (рома) являются более уязвимыми в отношении ограничений, касающихся всестороннего осуществления их прав, в частности в связи с медицинским обслуживанием и образованием. Комитет также обеспокоен по поводу дискриминации, с которой сталкиваются дети и семьи, не имеющие вида на жительство.

24. Комитет рекомендует государству-участнику принять все необходимые меры по недопущению и пресечению всех форм дискриминации посредством, среди прочего, проведения национальных и региональных просветительских кампаний и эффективного реагирования на любые проявления дискриминации, уделяя при этом особое внимание таким наиболее уязвимым группам, как дети, принадлежащие к религиозным и этническим меньшинствам, дети из числа рома цыган (рома) и дети, родители которых не имеют вида на жительство.

25. Комитет также просит включить в следующий периодический доклад конкретную информацию о стратегиях и программах, имеющих отношение к Конвенции о правах ребенка и осуществляемых государством-участником в рамках последующих мер по реализации Декларации и Программы действий, принятых на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся в 2001 г., и с учетом Замечания общего порядка № 1 (2001 г.) о целях образования.

Наилучшие интересы ребенка

26. Отмечая, что большинство законов и программ государства-участника предусматривают принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка, Комитет вместе с тем выражает свою озабоченность по поводу того, что практическое соблюдение этого принципа является ограниченным в силу недостаточности финансовых ресурсов и программ подготовки, а также бытующих в обществе взглядов.

27. Комитет рекомендует государству-участнику активизировать его усилия по обеспечению понимания, надлежащего учета и соблюдения общего принципа наилучших интересов ребенка во всех законодательных положениях, а также в судебных и административных решениях и в проектах, программах и услугах, касающихся детей.

Право на жизнь

28. Комитет напоминает о выраженной им ранее обеспокоенности по поводу случаев детоубийства в государстве-участнике, количество которых не сократилось.

29. Комитет настоятельно призывает государство-участник провести исследование причин детоубийства в государстве-участнике и принять все необходимые меры по его недопущению.

Уважение взглядов ребенка

30. Комитет приветствует усилия государства-участника по поощрению уважения взглядов ребенка, однако по-прежнему обеспокоен тем, что статья 12 Конвенции недостаточно соблюдается в семьях, школах и других учреждениях и не полностью учитывается на практике в судебных и административных решениях, а также в процессе разработки и осуществления законов, стратегий и программ.

31. Комитет рекомендует приложить дополнительные усилия с целью обеспечения соблюдения принципа уважения взглядов ребенка. В этой связи особое внимание следует уделить праву каждого ребенка, включая детей, относящихся к числу уязвимых групп населения и групп меньшинств, принимать участие в делах семьи, школы, других учреждений и органов, а также общества в целом. Это право должно быть также включено во все законы, законодательные и административные решения, стратегии и программы, касающиеся детей. Кроме того, государству-участнику следует обеспечить, чтобы взрослые, которые работают с детьми и молодежью, относились к ним с уважением и проходили подготовку по вопросам обеспечения того, чтобы дети действительно могли выражать свои взгляды и чтобы их взгляды принимались во внимание. Государству-участнику следует также организовать бесплатную телефонную службу с набором из трех цифр, доступную круглосуточно для звонков, связанных с потребностями детей.

III. Гражданские права свободы

Пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания

32. Комитет выражает обеспокоенность по поводу того, что, по имеющимся данным, лица моложе 18 лет продолжают подвергаться пыткам и жестокому обращению, во время содержания под стражей в милиции или в период следственной стадии судопроизводства. Доступ к услугам адвоката и/или врача, равно как и свидания с ближайшими родственниками, очевидно, также являются ограниченными для молодых людей, задержанных милицией. Кроме того, Комитет обеспокоен тем, что в процедурах подачи жалоб на такие нарушения могут не учитываться интересы ребенка, поскольку детям могут не разрешить подавать жалобы без

согласия родителя/законного представителя и что такие процедуры не всегда оказываются результативными.

33. Комитет рекомендует государству-участнику:

а) принять все необходимые меры для недопущения актов пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, в частности посредством повышения квалификации сотрудников милиции;

б) принять меры по расследованию актов пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания в отношении детей и молодых людей, а также обеспечить преследование и наказание лиц, совершивших такие деяния;

с) создать программы по восстановлению и социальной реинтеграции жертв;

д) укрепить механизмы подачи жалоб детьми и обеспечить, чтобы дети могли обращаться с такими жалобами, не будучи ограничены требованием о получении на это разрешения со стороны родителя/законного представителя.

34. Комитет также обеспокоен по поводу применения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в школах-интернатах и других учебных заведениях государства-участника.

35. Комитет настоятельно призывает государство-участник обеспечить, чтобы преподаватели и другие специалисты, работающие в детских учреждениях, были осведомлены о недопустимости применения к детям пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Телесные наказания

36. Комитет обеспокоен в связи с тем, что телесные наказания не запрещены в семье и в системе альтернативного ухода за детьми. Он также выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что телесные наказания детей по-прежнему считаются социально приемлемыми в государстве-участнике и продолжают практиковаться в семьях и в местах, где они официально запрещены, таких, как школы.

37. Комитет настоятельно призывает государство-участник:

а) прямо запретить в законодательном порядке все виды телесных наказаний в семье и в системе альтернативного ухода за детьми;

б) не допускать и пресекать практику телесных наказаний детей в семье, школах и в других учреждениях посредством эффективного соблюдения законодательства;

с) провести информационные и просветительские кампании среди населения, направленные против применения телесных наказаний и в поддержку ненасильственных, добровольных методов поддержания дисциплины.

IV. Семейное окружение и альтернативный уход

Дети, лишенные семейного окружения

38. Комитет обеспокоен в связи с возрастающим числом детей, помещенных в учреждения по уходу, а также в связи с тем, что усилия по осуществлению национальной политики сокращения числа детей, помещенных в специализированные учреждения, не принесли успешных результатов. Кроме того, Комитет выражает свою обеспокоенность по поводу недостаточности усилий, прилагаемых с целью организации альтернативных видов семейного ухода.

39. С учетом статьи 20 Конвенции Комитет рекомендует государству-участнику:

а) разработать всеобъемлющую стратегию и принять незамедлительные превентивные меры в целях недопущения разлучения детьми с их семейным окружением и сокращения числа детей, проживающих в детских учреждениях, посредством, среди прочего, предоставления через соответствующие службы помощи и поддержки родителям и законным опекунам в осуществлении их обязанностей по воспитанию ребенка, в том числе в рамках мероприятий по просвещению, консультированию и реализации программ групповых занятий с родителями;

б) обеспечить, чтобы необходимость помещения детей в систему альтернативного ухода всегда оценивалось компетентными, многопрофильными властными структурами и чтобы подобная передача ребенка на воспитание производилась на самый непродолжительный срок и подлежала судебному пересмотру и проведению периодической оценки в соответствии со статьей 25 Конвенции;

с) принять меры для формирования среды, способствующей более полному развитию ребенка и защите детей от всех форм неправильного обращения. Контакты с семьей в период пребывания ребенка в детском учреждении должны также поощряться, если это не противоречит наилучшим интересам ребенка;

д) активизировать усилия, направленные на развитие традиционной системы обеспечения ухода за детьми и других форм осуществляемого на базе семьи альтернативного ухода, уделяя особое вни-

мание правам, признаваемым в Конвенции, включая принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка, а также активизировать меры, направленные на укрепление потенциала учреждений по осуществлению попечительства и опеки;

е) обеспечить участие детей в программах оценки системы альтернативного ухода и создать механизмы подачи жалоб, позволяющие детям обращаться со своими жалобами.

Усыновление/удочерение

40. Комитет с озабоченностью отмечает, что в государстве-участнике не предусмотрена защита права усыновленного/удочеренного ребенка получать сведения о своей подлинной личности.

41. Комитет призывает государство-участник обеспечить защиту права приемного ребенка получать сведения о своей подлинной личности посредством установления надлежащих правовых процедур в этих целях, включая рекомендуемый возраст и меры профессиональной поддержки.

42. Комитет отмечает, что в 2000 г. государство-участник подписало Гаагскую конвенцию 1993 г. (№ 33) о защите детей и сотрудничестве в вопросах международного усыновления/удочерения. Комитет также отмечает, что федеральные власти недостаточно контролируют деятельность иностранных агентств по усыновлению/удочерению, в том что касается наличия требуемых для усыновления/удочерения документов, выплаты необоснованных вознаграждений и разрешения перспективным приемным родителям выбирать ребенка, которого они собираются усыновить/удочерить. Комитет с обеспокоенностью отмечает, что в 2003 г. количество международных усыновлений/удочерений впервые превысило количество внутригосударственных усыновлений/удочерений.

43. Комитет рекомендует государству-участнику ратифицировать Гаагскую конвенцию 1993 г. о защите детей и сотрудничестве в вопросах международного усыновления. Одновременно он рекомендует государству-участнику заключить соглашения с официальными органами стран усыновления/удочерения, с тем чтобы обеспечивать надежность приемных родителей и иметь возможность получать дальнейшую информацию об усыновленных/удочеренных детях. Кроме того, Комитет рекомендует государству-участнику установить систему аккредитации и контроля иностранных агентств по усыновлению/удочерению, а также разработать и осуществить меры по поощрению внутри государственного усыновления/удочерения.

Периодическая оценка положения переданных на воспитание детей

44. Комитет обеспокоен в связи с неадекватностью периодической оценки положения детей, помещенных в детские учреждения и приемные семьи. Он также обеспокоен в связи с тем, что в детских учреждениях по-прежнему нет механизмов независимой инспекции.

45. Комитет рекомендует государству-участнику обеспечить надлежащий контроль за положением детей, помещенных в приемные семьи или детские учреждения. Кроме того, ему следует разработать в сотрудничестве с гражданским обществом механизмы для проведения независимых общественных инспекций в детских учреждениях.

Злоупотребления и отсутствие заботы, грубое обращение и насилие

46. Комитет обеспокоен по поводу сообщений о том, что значительное число детей, помещенных в детские учреждения, становятся жертвами злоупотреблений со стороны воспитателей. Комитет также обеспокоен в связи с тем, что ставшие жертвами злоупотреблений дети, которые подвергаются насилию в семье и в детских учреждениях, не всегда обеспечиваются достаточной заботой и помощью и что действия, направленные на недопущение подобной ситуации (профилактические меры) и повышение осведомленности об этих проблемах, являются недостаточными.

47. Комитет рекомендует государству-участнику продолжать активизацию усилий по предоставлению надлежащей помощи детям, подвергающимся насилию в семье и в детских учреждениях, посредством, среди прочего:

а) проведения исследования для оценки масштабов распространения насилия в детских учреждениях и принятия мер с целью наказания лиц, виновных в совершении таких деяний;

б) обеспечения того, чтобы все жертвы насилия имели доступ к консультативным услугам и помощи в целях восстановления и реинтеграции;

в) установления процедур регистрации и эффективного расследования полученных от детей жалоб о случаях физических и психических надругательств;

г) укрепления правовых рамок проведения профилактических мероприятий;

е) предоставления адекватной защиты детям — жертвами злоупотреблений в кругу своей семьи; и

ф) проведения публичных просветительских кампаний, разъясняющих негативные последствия грубого обращения, профилактических программ, включая программы по управлению семьи, а также поощрения позитивных ненасильственных форм поддержания дисциплины.

48. В контексте углубленного изучения Генеральным секретарем вопроса о насилии в отношении детей и связанного с ним вопросника, направленного правительствам, Комитет с удовлетворением отмечает представление государством-участником письменных ответов на этот вопросник и его участие в состоявшемся 5-7 июля 2005 г. в Словении Региональном консультативном совещании для стран Европы и Центральной Азии. Комитет рекомендует государству-участнику использовать результаты этой региональной консультации в качестве инструмента для принятия мер в сотрудничестве с гражданским обществом в целях обеспечения защиты каждого ребенка от любых форм физического, сексуального и психического насилия, а также в целях расширения возможностей для принятия конкретных и, в случае необходимости, рассчитанных на определенный срок мер по недопущению и пресечению подобного насилия и злоупотреблений.

V. Базовое медицинское обслуживание и социальное обеспечение

Дети-инвалиды

49. Комитет с озабоченностью отмечает недостаточность прилагаемых усилий по интеграции детей-инвалидов в систему общего образования, поскольку таких детей чаще всего помещают в реабилитационные «специальные школы» и «восстановительные классы». Он также обеспокоен по поводу значительного преобладания детей-инвалидов в составе учащих школ-интернатов.

50. Комитет рекомендует государству-участнику принять все необходимые меры в целях:

а) решения проблемы дискриминации в отношении детей-инвалидов;

б) предоставления равного доступа к обслуживанию детям-инвалидам с учетом Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов (резолюция 48/96 Генеральной Ассамблеи);

с) пересмотра вопроса о направлении детей-инвалидов в школы-интернаты и применения этой меры лишь в том случае, если это соответствует наилучшим интересам ребенка;

д) предоставления детям-инвалидам равных возможностей в области образования, в том числе посредством отказа от практики применения «восстановительных» и «специальных школ» за счет оказания необходимой поддержки и принятия мер, предусматривающих подготовку преподавателей по вопросам обучения детей-инвалидов в обычных школах.

Базовое медицинское обслуживание и социальное обеспечение

51. Комитет принимает к сведению информацию о многочисленных программах и мерах, осуществляемых с целью укрепления здоровья детей, однако по-прежнему проявляет обеспокоенность в связи с состоянием здоровья населения в государстве-участнике. При этом, даже несмотря на сокращение заболеваемости туберкулезом, он по-прежнему обеспокоен в связи с тем фактом, что уровень распространенности туберкулеза остается высоким. Кроме того, он выражает свою обеспокоенность по поводу расстройств, связанных с недостаточностью йода, а также низкой распространенностью грудного вскармливания в государстве-участнике.

52. Комитет также обеспокоен тем, что виды обслуживания и программы, введенные в соответствии с реформированной системой, не полностью соответствуют положениям статьи 24 Конвенции, в частности в том, что касается развития первичной медико-санитарной помощи.

53. Комитет призывает государство-участник:

а) активизировать профилактические меры в рамках первичной медико-санитарной помощи;

б) повысить государственные расходы на здравоохранение;

с) принять закон о повсеместном йодировании соли и обеспечить его строгое соблюдение;

д) продолжать усилия по снижению заболеваемости туберкулезом;

е) рассмотреть целесообразность создания национального комитета по вопросам грудного вскармливания, повышения уровня профессиональной подготовки медицинского персонала и расширения практики грудного вскармливания.

Здоровье подростков

54. Признавая меры и новое законодательство, принятые с целью сокращения высоких уровней употребления алкоголя и табака, Комитет вместе с тем выражает свою озабоченность в связи с распространенностью употребления табака и алкоголя среди подростков в государстве-участнике и отмечает недостаточность мер по поощрению здорового образа жизни, а также недостаточное уделение внимания проблемам питания, курения, алкоголя, физической культуры и личной гигиены.

55. Комитет также обеспокоен по поводу недостаточности информации, касающейся здоровья подростков, в частности в связи с репродуктивным здоровьем. Кроме того, Комитет обеспокоен тем, что противозачаточные средства не всем по карману, что ограничивает их использование в государстве-участнике, а также отмечает высокую распространенность подростковых беременностей и абортов.

56. С учетом Замечания общего порядка № 4 (2003 г.) о здоровье и развитии подростков Комитет рекомендует государству-участнику уделять пристальное внимание здоровью подростков в контексте Конвенции о правах ребенка; а также наращивать усилия по укреплению здоровья подростков, в том числе посредством просвещения по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья в школах и обеспечения школьного медицинского обслуживания, включая учитывающие интересы подростков и конфиденциальные консультации и услуги. Для сокращения табакокурения и употребления алкоголя среди подростков Комитет рекомендует государству-участнику провести специально рассчитанные на подростков кампании по поощрению здорового образа жизни.

57. Комитет напоминает о выраженной им ранее обеспокоенности по поводу высокой распространенности самоубийств среди подростков в государстве-участнике и отмечает, что в нем не было предпринято каких-либо значительных усилий по предупреждению самоубийств среди подростков.

58. Комитет настоятельно призывает государство-участник укрепить ресурсы служб здравоохранения и улучшить деятельность служб психического здоровья, а также принять все необходимые меры по предупреждению самоубийств.

ВИЧ/СПИД

59. Комитет выражает серьезную озабоченность в связи с эпидемией ВИЧ/СПИДа в государстве-участнике, а также в связи с тем, что связанное с повышенным риском поведение молодежи (например, внутривенное употребление наркотиков и связанное с риском половое поведение) может привести в будущем к дальнейшему увеличению числа лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом. Кроме того, Комитет обеспокоен в связи с уделением недостаточного внимания профилактическим мероприятиям.

60. Комитет также выражает свою озабоченность в связи с возрастанием в государстве-участнике числа случаев передачи ВИЧ от матери к ребенку. Кроме того, он выражает свою обеспокоенность по поводу того, что дети ВИЧ-инфицированных матерей подвергаются постоянной дискриминации независимо от того, являются ли они сами ВИЧ-инфицированными или нет, а также по поводу того, что матери часто от-

казываются от таких детей и что такие дети значительную часть жизни проводят в больницах.

61. Комитет рекомендует государству-участнику:

а) наращивать усилия по предупреждению распространения ВИЧ/СПИДа, с учетом Замечания общего порядка № 3 (2003 год) по ВИЧ/СПИДу и правам ребенка и Международных руководящих принципов по обеспечению уважения прав человека в связи с ВИЧ-СПИДом;

б) активизировать принимаемые им меры по предотвращению передачи инфекции от матери к ребенку;

с) гарантировать антиретровирусное лечение новорожденных, чьи матери являются ВИЧ-инфицированными, а также послеродовое наблюдение за ВИЧ-позитивными матерями;

д) уделять особое внимание ВИЧ-инфицированным детям и детям, ставшим сиротами в результате смерти их родителей от СПИДа, путем предоставления им надлежащей медицинской, психологической и материальной помощи при полном соблюдении принципа недискриминации;

е) провести исследование существующей в государстве-участнике практики изоляции детей от ВИЧ-позитивных матерей в стационарах или помещения их в специализированные приюты, а также того факта, что ВИЧ-позитивным детям отказано в доступе к приютам, медицинским и учебным учреждениям для обычных детей;

ф) оказывать адекватную помощь ВИЧ-инфицированным матерям, чтобы они не отказывались от своих новорожденных и могли заботиться о своих детях;

г) провести кампании и программы по повышению информированности о ВИЧ/ СПИДе среди подростков, особенно подростков, относящихся к уязвимым группам, а также среди широких слоев населения с целью сокращения дискриминации и стигматизации детей, инфицированных и затронутых ВИЧ/СПИДом; и

h) обратиться за техническим содействием, в частности, к ЮНЭЙДС, ВОЗ и ЮНИСЕФ.

VI. Социальное обеспечение, а также службы и учреждения по уходу за детьми/уровень жизни

Право на достаточный уровень жизни

62. Комитет с обеспокоенностью отмечает тот факт, что большое число детей живет в семьях с низкими доходами, а также представленную в письменных ответах информацию о значительном сокращении

бюджетных средств, выделяемых гражданам с детьми. Комитет выражает обеспокоенность по поводу того, что неудовлетворительные условия жизни серьезно ограничивают осуществление прав детей в семье, школах и в отношении общения со сверстниками и участия в культурных мероприятиях.

63. Комитет рекомендует государству-участнику принять все необходимые меры для оказания поддержки и материальной помощи материально необеспеченным семьям, включая целевые программы, ориентированные на наиболее уязвимые группы семей, с тем чтобы гарантировать право всех детей на достаточный уровень жизни.

VII. Образование, досуг и культурные мероприятия

Образование, включая профессионально-техническую подготовку и обучение

64. Несмотря на ряд недавних обнадеживающих событий, таких как принятие мер по сокращению школьного отсева, Комитет по-прежнему испытывает обеспокоенность в связи с тем, что в начальной школе продолжает наблюдаться практика различных поборов, несмотря на правовую гарантию бесплатного начального образования. Комитет также обеспокоен тем, что Федеральный закон № 122 более не гарантирует финансовую и материальную помощь детям-дошкольникам и что он отменил ряд льгот учителям, работающим в сельских школах. Хотя Комитет и одобряет принятые государством-участником меры по сокращению численности неграмотных среди взрослых и снижению доли женщин среди неграмотных, он выражает свою обеспокоенность в связи с численностью неграмотных подростков и увеличением среди них доли девочек. Кроме того, Комитет обеспокоен в связи с недостаточной прозрачностью системы профессиональной подготовки.

65. Комитет рекомендует государству-участнику:

а) принять необходимые меры по обеспечению того, чтобы все дети имели доступ к начальному и среднему образованию;

б) принять все необходимые меры по обеспечению бесплатного начального образования, принимая во внимание все прямые и косвенные расходы, связанные, например, с приобретением учебников, проведением ремонтных работ и обеспечением мер безопасности;

в) активизировать усилия по сокращению расовых различий в области образования, уделяя особое внимание поощрению образования среди представителей языковых меньшинств;

d) сосредоточить усилия на подготовке преподавателей (до начала и в ходе их трудовой деятельности), а также решить вопрос о заработной плате и условиях труда учителей (особенно с учетом Федерального закона № 122);

e) расширить и совершенствовать систему профессиональной подготовки;

f) в полном объеме реализовать меры по ликвидации неграмотности среди молодежи, используя при этом возможности неформального обучения.

VIII. Специальные меры защиты

Дети-беженцы и дети, перемещенные внутри страны

66. Приветствуя предоставление доступа к образованию детям-беженцам и детям-просителям убежища в Московской области, Комитет вместе с тем выражает свою обеспокоенность по поводу того, что другие регионы не предоставляют такого доступа. Комитет также обеспокоен в связи с тем, что несопровождаемые несовершеннолетние лишены доступа к национальной процедуре предоставления статуса беженцев в случае отсутствия опекуна. Кроме того, Комитет обеспокоен в связи с тем, что выдача свидетельства о рождении детям, родившимся в семьях беженцев и просителей убежища, зачастую ставится в зависимость от наличия регистрации.

67. Комитет рекомендует государству-участнику:

a) принять необходимые законодательные и административные меры для обеспечения того, чтобы дети-беженцы, дети — просители убежища и дети, перемещенные внутри страны, имели доступ к образованию во всех частях Российской Федерации;

b) установить конкретные и четкие процедуры по обеспечению несопровождаемым и разлученным с семьями несовершеннолетним доступа к национальной системе определения статуса беженца и к последующей помощи;

c) установить четкие административные обязанности конкретным государственным органам в связи с назначением законных опекунов несопровождаемым или разлученным с семьями детям;

d) принять конкретные административные положения или директивы, предусматривающие автоматическую регистрацию детей, которые родились в семьях беженцев и просителей убежища, проживающих в Российской Федерации, и выдачу им свидетельства о рождении, а также принять необходимые меры по обеспечению выдачи

всем внутриперемещенным лицам из Чечни свидетельств о регистрации их детей, родившихся в Ингушетии.

Дети, затронутые конфликтом

68. Комитет по-прежнему выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что дети, проживающие в Чечне и на Северном Кавказе (в первую очередь дети, перемещенные внутри страны), продолжают серьезно страдать от последствий вооруженного конфликта, особенно в отношении своих прав на образование и охрану здоровья. Кроме того, Комитет выражает обеспокоенность по поводу сообщений о случаях ареста и исчезновения молодых людей, подозреваемых в причастности к группам боевиков, в результате действий со стороны сотрудников органов безопасности. Комитет обеспокоен по поводу ограниченности мер по выявлению и маркировке заминированных зон, а также действий по их разминированию несмотря на недавнюю ратификацию государством-участником дополнительного Протокола II к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие.

69. Комитет рекомендует государству-участнику активизировать меры, принимаемые с целью защиты детей от последствий конфликта в Чечне и на Северном Кавказе в соответствии с пунктом 1 статьи 38 Конвенции о правах ребенка, особенно в связи с их правами на охрану здоровья и образование. Он также настоятельно призывает государство-участник принять меры, гарантирующие прекращение нарушений, допускаемых сотрудниками силовых структур в отношении личной безопасности детей. Комитет далее рекомендует государству-участнику продолжать его усилия по расчистке заминированных зон, а также ратифицировать Конвенцию 1997 г. о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении.

70. Комитет также выражает свою озабоченность в связи с «Положением о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия», которое допускает добровольный призыв и зачисление в состав воинских подразделений мальчиков в возрасте 14–16 лет.

71. Комитет настоятельно призывает государство-участник пересмотреть «Положения о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия» на предмет его полного

соответствия Конвенции о правах ребенка, для того чтобы не допускать призыва в воинские подразделения детей, не получивших среднего образования.

Детский труд

72. Комитет приветствует распространение на детей специальных мер защиты в связи с ратификацией государством-участником Конвенции МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда. Однако он также отмечает сообщения об эксплуатации в государстве-участнике детского труда на улицах, в семьях либо в других местах, а также тот факт, что интенсивность использования детского труда препятствует регулярному посещению школьных занятий.

73. С учетом статьи 32 Конвенции и конвенций МОТ № 138 о минимальном возрасте для приема на работу и № 182, которые были ратифицированы государством-участником, Комитет рекомендует государству-участнику:

а) принять меры по обеспечению соблюдения статьи 32 Конвенции, а также конвенций МОТ № 138 и № 182, уделяя должное внимание Рекомендации МОТ № 146 (1973 г.) о минимальном возрасте для приема на работу и Рекомендации МОТ № 190 (1999 г.) о наихудших формах детского труда;

б) активизировать усилия по созданию механизмов контроля для осуществления мониторинга масштабов использования детского труда, включая нерегулируемый труд, проанализировать его причины с целью скорейшего его запрещения, а в тех случаях, когда дети работают на законных основаниях, обеспечить, чтобы они не подвергались эксплуатации и чтобы их труд соответствовал международным нормам;

в) обратиться за содействием в этой связи к МОТ и Международной программе по искоренению детского труда.

Безнадзорные дети

74. Комитет выражает обеспокоенность по поводу возрастающего числа безнадзорных детей и их уязвимости ко всем видам злоупотреблений и эксплуатации, а также в связи с тем фактом, что такие дети не имеют доступа к услугам государственных систем здравоохранения и образования. Отсутствие систематической и всеобъемлющей стратегии по преодолению подобной ситуации и защите таких детей также вызывает обеспокоенность Комитета.

75. Комитет рекомендует государству-участнику:

а) провести комплексное общенациональное обследование по определению численности, состава и характерных особенностей контингента детей, живущих и работающих на улицах, с целью подготовки и осуществления всеобъемлющих стратегий и программ по предотвращению и пресечению всех видов злоупотребления и эксплуатации;

б) способствовать и содействовать воссоединению безнадзорных детей со своими родителями и другими родственниками, либо предоставить альтернативные виды ухода, учитывая при этом мнения детей; государству-участнику следует обеспечить местные органы самоуправления достаточными ресурсами для предоставления таких услуг;

с) обеспечить, чтобы безнадзорным детям в целях содействия их полноценному развитию предоставлялись адекватное питание и жилье, медицинское обслуживание и возможности для образования, а также надлежащая защита и помощь;

д) повысить осведомленность общества о безнадзорных детях, для того чтобы изменить негативное отношение к ним; и

е) осуществлять сотрудничество с неправительственными организациями, работающими с безнадзорными детьми в государстве-участнике, и с самими детьми, а также обратиться за техническим содействием, в частности к ЮНИСЕФ.

Наркомания

76. Комитет приветствует различные меры, принятые в целях недопущения и пресечения наркомании среди детей, позволившие обеспечить сокращение пристрастия к наркотикам, однако по-прежнему выражает свою обеспокоенность по поводу все еще значительного числа детей, употребляющих наркотики в государстве-участнике. Кроме того, он выражает свою озабоченность в связи с тем, что детей вовлекают в торговлю наркотиками.

77. Комитет рекомендует государству-участнику:

а) обеспечить детей точной и объективной информацией о пагубных последствиях наркомании и принять меры по недопущению их вовлечения в торговлю наркотиками;

б) обеспечить, чтобы с детьми, употребляющими наркотики, обращались не как с преступниками, а как с жертвами, и чтобы им предоставлялись надлежащая помощь и консультации;

с) провести исследование с целью тщательного анализа причин и последствий этого явления и использовать результаты такого исследования для активизации усилий по предупреждению употребления наркотиков;

д) создавать службы по восстановлению и реинтеграции детей, ставших жертвами наркомании.

Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства

78. Комитет обеспокоен по поводу значительного числа детей и подростков, подвергающихся сексуальной эксплуатации в государстве-участнике. Он обеспокоен тем, насколько серьезной проблемой в государстве-участнике является подростковая проституция. Кроме того, он обеспокоен по поводу того, что дети в возрасте 14–18 лет не пользуются законодательной защитой от попыток их вовлечения в проституцию и порнографию.

79. С учетом статьи 34 и других соответствующих статей Конвенции Комитет рекомендует государству-участнику:

а) усилить меры по недопущению и пресечению сексуальной эксплуатации детей и сексуальных надругательств над детьми;

б) обеспечить расследование (с учетом прав пострадавших) сообщений о случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, а также надлежащее наказание лиц, совершивших такие деяния;

с) обеспечить, чтобы свидетельские показания детей должным образом оформлялись и чтобы заслушивающие их лица имели необходимые профессиональные навыки;

д) принять меры по обеспечению законодательной защиты детей в возрасте 14–18 лет от усилий по их вовлечению в проституцию и порнографию; и

е) провести всеобъемлющее исследование для оценки причин, природы и масштабов распространенности надругательства над детьми с целью разработки стратегий, направленных на преодоление сексуальной эксплуатации детей, торговли детьми и их использования в целях порнографии.

Продажа детей, торговля людьми и похищение людей

80. Приветствуя недавнее дополнение Уголовного кодекса нормами, запрещающими торговлю людьми, Комитет вместе с тем выражает озабоченность в связи с недостаточностью мер по обеспечению эффективного соблюдения этих положений. Кроме того, Комитет выражает свою

обеспокоенность в связи с тем, что прилагаются еще не все усилия для защиты жертв торговли людьми и что сообщения о случаях соучастия лиц, занимающихся торговлей людьми, и государственных должностных лиц не подвергаются всестороннему расследованию, а виновные — наказанию.

81. Комитет призывает государство-участник активизировать его усилия по обеспечению эффективной учрежденческой координации в целях всестороннего осуществления новых положений, касающихся торговли людьми. Следует обеспечить, чтобы жертвы торговли людьми пользовались защитой, а их статус и права получили дальнейшее определение. Кроме того, он призывает государство-участник сосредоточить более значительную часть запланированной деятельности на профилактических мерах, а также расследовать сообщения о случаях соучастия в преступлениях лиц, занимающихся торговлей людьми, и государственных должностных лиц.

82. Комитет отмечает, что государство-участник подписало, хотя еще и не ратифицировало, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

83. Комитет призывает государство-участника ратифицировать Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, а также Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми.

Отправление правосудия в отношении несовершеннолетних

84. Комитет выражает обеспокоенность в связи с тем, что государство-участник, несмотря на ряд нормоустановительных попыток, до сих пор не ввело конкретные федеральные процедуры и суды для отдельного рассмотрения дел несовершеннолетних правонарушителей в рамках системы правосудия.

85. Комитет также обеспокоен:

- а) недостаточностью изучения, исследований и механизмов оценки превентивной деятельности или адекватности принимаемых мер;
- б) стигматизацией детей, находящихся в конфликте с законом;
- с) отсутствием мер, альтернативных задержанию, и форм реабилитации для детей, находящихся в конфликте с законом;
- д) отсутствием соответствующих мест лишения свободы для лиц моложе 18 лет, которые часто содержатся вместе со взрослыми;

е) плохими материальными условиями содержания под стражей лишенных свободы лиц моложе 18 лет;

ф) отсутствием надлежащего доступа к образованию для содержащихся в заключении лиц моложе 18 лет;

г) отсутствием адекватных мер по надзору за находящимися в конфликте с законом несовершеннолетними, которые не были приговорены к лишению свободы, и в отношении которых не принимаются достаточные исправительные и воспитательные меры.

86. Комитет рекомендует государству-участнику обеспечить полное соблюдение норм отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, в частности статей 37, 40 и 39 Конвенции, а также других норм Организации Объединенных Наций в области отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, включая Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, и Венские руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия, а также с учетом итогов проведенного Комитетом в 1995 г. дня общей дискуссии по вопросу об отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних. В этой связи Комитет призывает государство-участник в приоритетном порядке:

а) обеспечить, чтобы с детьми, не достигшими возраста для привлечения к уголовной ответственности, не обращались, как с преступниками;

б) активизировать его деятельность по реформированию системы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, с тем чтобы дела лиц моложе 18 лет рассматривались в рамках специальной системы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, а не обычной системы правосудия;

с) разработать эффективную систему назначения наказаний для лиц моложе 18 лет, находящихся в конфликте с законом, таких, как общественно-полезных труд или восстановительное правосудие, для обеспечения того, чтобы лишение свободы использовалось лишь в качестве крайней меры;

д) гарантировать всем детям право на соответствующую юридическую правовую помощь и защиту;

е) соблюдать положения Уголовно-процессуального кодекса о досудебном содержании под стражей;

ф) принять надлежащие меры, чтобы применяемые сроки лишения свободы были как можно короче за счет использования, среди прочего, наказания с отсрочкой исполнения и условного освобождения;

г) обеспечить, чтобы лица моложе 18 лет содержались отдельно от взрослых;

h) обеспечить, чтобы лица моложе 18 лет поддерживали регулярные контакты со своими семьями, находясь в системе отправления правосудия для несовершеннолетних;

і) постоянно повышать квалификацию судей и сотрудников правоохранительных органов;

ј) обеспечить, чтобы лица моложе 18 лет, находясь в заключении, имели доступ к программам по образованию и реинтеграции;

к) разработать и применять нормы и механизмы контроля в отношении условий содержания в учреждениях для несовершеннолетних правонарушителей, предусматривающие, в числе прочего, посещения представителями независимых органов;

l) предоставить всем осужденным детям доступ к консультациям и в случае необходимости к другим мерам социальной помощи;

m) обратиться за содействием к соответствующим органам и учреждениям Организации Объединенных Наций, таким, как ПРООН, ЮНОДК и ЮНИСЕФ.

IX. Факультативные протоколы к Конвенции

87. Комитет приветствует подписание и запланированную ратификацию государством-участником Факультативного протокола к Конвенции, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, а также отмечает, что государство-участник рассматривает вопрос о подписании Факультативного протокола, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. Комитет настоятельно призывает государство-участник продолжить и завершить его планы в этой связи и ратифицировать оба Факультативных протокола к Конвенции.

X. Последующие меры и распространение информации

Последующие меры

88. Комитет рекомендует государству-участнику принять все необходимые меры для обеспечения осуществления в полном объеме настоя-

щих рекомендаций, в частности посредством их передачи в соответствующих случаях членам совета министров, кабинета или аналогичного органа, Федеральному собранию и органам управления и парламентам губерний для надлежащего рассмотрения и принятия дальнейших действий.

Распространение информации

89. Комитет далее рекомендует обеспечить широкое распространение третьего периодического доклада и письменных ответов, представленных государством-участником, а также принятых Комитетом соответствующих рекомендаций (заключительных замечаний), в том числе (но не исключительно) через Интернет, среди широкой общественности, организаций гражданского общества, молодежных групп, профессиональных объединений и детской аудитории в целях стимулирования обсуждения и повышения осведомленности о Конвенции, ее осуществлении и мониторинге.

XI. Следующий доклад

90. Комитет предлагает государству-участнику представить его следующий периодический доклад до даты, установленной в соответствии с Конвенцией для представления пятого периодического доклада, т.е. до 14 сентября 2012 г. Этот доклад будет представлять собой объединенные четвертый и пятый периодические доклады. Вместе с тем, учитывая большое количество докладов, ежегодно получаемых Комитетом, и возникающий в этой связи значительный перерыв между датой представления доклада государством-участником и его рассмотрением Комитетом, Комитет предлагает государству-участнику представить сводный четвертый и пятый доклады за 18 месяцев до установленной для его представления даты, т.е. 14 марта 2011 г.

3.6. Замечания общего порядка, принятые договорными органами

Комитет по правам ребенка, как и другие договорные органы по правам человека, принял Общие руководящие принципы в отношении формы и содержания первоначальных докладов¹ для ока-

¹ Утверждены Комитетом по правам ребенка на его первой сессии в октябре 1991 г. См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 47 сессия. Дополнение № 41 // Док. ООН. А/47/417, Приложение III.

зания государствам-участникам помощи в подготовке их докладов, а также замечания общего порядка (в некоторых комитетах используется термин «общие рекомендации»), в которых разъясняются положения Конвенции о правах ребенка 1989 г. В замечаниях общего порядка освещается широкий спектр вопросов — от всеобщего разъяснения положений соответствующей конвенции до общих указаний относительно информации, которая должна быть представлена в докладах государств, касающихся конкретных статей соответствующей конвенции. В этих замечаниях общего порядка также рассматриваются более широкие сквозные вопросы, такие, например, как роль национальных правозащитных учреждений.

На данный момент Комитетом по правам ребенка принято тринадцать замечаний общего порядка¹.

Нами будут рассмотрены положения одиннадцати замечаний общего порядка, где речь идет о разъяснении характера некоторых прав и свобод ребенка, закрепленных в Конвенции.

В Замечании общего порядка № 1 Комитета по правам ребенка (КПР), принятом в 2001 г., Комитет дал развернутое разъяснение норм ст. 29 Конвенции о правах ребенка, посвященным вопросу о том, на что должно быть направлено образование ребенка. Согласно п. 2 ст. 29 Конвенции 1989 г. образование ребенка должно быть направлено на: а) развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме; б) воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе ООН; в) воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной; г) подготовку ребенка к созидательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения; е) воспитание уважения к окружающей природе.

¹ См.: Док. ООН. HRI/GEN/1/Rev.6.

По мнению КПР, п. 1 ст. 29 Конвенции о правах ребенка не только добавляет к признанному в ст. 28 Конвенции праву ребенка на образование качественный аспект, отражающий права ребенка и присущее ему достоинство, но и подчеркивает необходимость обеспечения того, чтобы образование учитывало потребности и интересы ребенка и раскрывало перед ним новые возможности, а также призывает к обеспечению того, чтобы процесс образования основывался на тех мерах, которые предусмотрены в ст. 28 Конвенции, а именно: ведение бесплатного и обязательного начального образования; поощрение развития различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального; обеспечение его доступности для всех детей; обеспечение доступности информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей; принятие мер по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу.

КПР принимает к сведению Замечание общего порядка № 13 (1999) другого договорного органа по правам человека — Комитета по экономическим, социальным и культурным правам — о праве на образование, в котором также рассматриваются цели образования, провозглашенные в ст. 13 (1) упомянутого пакта. Следует отметить, что, по мнению этих двух комитетов, понятие «образование» выходит далеко за рамки формального школьного образования и охватывает широкий круг процессов познания, которые позволяют детям как индивидуально, так и в коллективе развивать свою личность, таланты и способности.

Право ребенка на образование связано не только с доступом, но и с содержанием образования, которое базируется на ценностях, провозглашенных в ст. 29 Конвенции о правах ребенка и является необходимым инструментом для каждого ребенка в его усилиях по нахождению на протяжении своего жизненного пути сбалансированных и учитывающих права человека ответов на вызовы, появляющиеся в связи с происходящими в мире радикальными изменениями, обусловленными глобализацией и новыми технологиями. В XXI в. такие вызовы к образованию включают, в частности, преодоление противоречий между духовным и материальным миром¹.

¹ См.: Образование: сокрытое сокровище: Доклад Международной комиссии по образованию для XXI века. ЮНЕСКО. — Париж, 1996. — С. 12–14.

КПР считает, что в соответствии со ст. 29 Конвенции о правах ребенка государства-участники соглашаются в том, что образование должно быть направлено на широкий круг ценностей. Это согласие выходит за рамки религии, нации и культуры, что требует сбалансированного подхода к образованию, в рамках которого обеспечивается учет различающихся ценностей благодаря диалогу и уважению к различиям.

КПР отмечает, что перечисленные в ст. 29 Конвенции цели и ценности изложены в общем виде. По этой причине, по наблюдению Комитета, многие государства-участники считают необязательным обеспечивать, чтобы соответствующие принципы Конвенции были отражены в национальном законодательстве. Комитет считает, что такой подход является ошибочным. Он призывает все государства-участники принять необходимые меры для эффективного включения принципов Конвенции в их стратегии в сфере образования и в национальное законодательство.

Эффективное содействие осуществлению ст. 29 Конвенции о правах ребенка требует радикального пересмотра учебных программ с целью отражения в них различных целей образования. Подходы, в рамках которых предпринимаются попытки простого переноса целей и ценностей ст. 29 Конвенции в существующую систему образования без осуществления серьезных изменений, по мнению КПР, являются явно неадекватными. Важно обеспечить, чтобы используемые в школах методы преподавания отражали дух Конвенции о правах ребенка и предусмотренные в ней подходы к процессу обучения, а также закрепленные в ст. 29 цели образования.

Комитет по правам ребенка призывает государства-участники уделять больше внимания образованию как динамичному процессу и определить способы, позволяющие оценивать достигнутый со временем процесс в связи с осуществлением ст. 29 Конвенции. Каждый ребенок имеет право на получение образования надлежащего качества, что в свою очередь требует уделяния первоочередного внимания условиям, в которых осуществляется процесс обучения, качеству преподавания, учебных методов и материалов, а также достигнутым результатам. В этой связи КПР подчеркивает

важную роль мониторинга на национальном уровне, направленного на обеспечение того, чтобы решения, касающиеся образования, принимались с учетом мнений детей, родителей и педагогов. Необходимо обратить внимание на положения п. 2 ст. 29 Конвенции, согласно которому положения п. 1 ст. 29 и ст. 28 Конвенции не следует толковать как ограничивающие свободу отдельных лиц или органов создавать учебные заведения. Допускается создание таких учебных заведений при условии постоянного соблюдения принципов, закрепленных в п. 1 ст. 29 Конвенции, и при условии выполнения требования о том, чтобы образование, даваемое в таких учебных заведениях, соответствовало минимальным нормам, которые могут быть установлены государством.

В своем другом замечании — Замечании общего порядка № 3, принятом в 2003 г., КПП детальным образом рассмотрел широкий спектр вопросов и проблем, связанных с эпидемией ВИЧ/СПИДа, в контексте соблюдения и защиты прав ребенка.

Обращение к этой проблеме со стороны КПП имело под собой веские основания. По данным Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) в большинстве регионов мира основную часть вновь инфицированных составляют молодые люди в возрасте от 15 до 24 лет. Неуклонно растет и число инфицированных женщин, в том числе малолетних девочек. Подавляющее большинство инфицированных женщин не знают о том, что они инфицированы, поэтому они могут стать невольной причиной инфицирования своих детей. Как следствие, во многих государствах в последнее время наблюдается рост младенческой и детской смертности.

В связи с этой проблемой КПП поставил перед собой следующие задачи: более четко определить и осознать все права человека детей в условиях эпидемии ВИЧ/СПИДа; содействовать осуществлению в условиях эпидемии ВИЧ/СПИДа прав детей, гарантируемых в соответствии с Конвенцией о правах ребенка; выявить меры и оптимальные практики повышения степени осуществления государствами прав, связанных с профилактикой ВИЧ/СПИДа и поддержкой, лечением и защитой ВИЧ-инфицированных детей и детей, затронутых этой пандемией.

Комитет прежде всего напомнил государствам-участникам о том, что вопрос о детях и ВИЧ/СПИДе зачастую воспринимается как сугубо медицинская проблема, хотя на самом деле он связан с гораздо более широким кругом проблем: воздействие ВИЧ/СПИДа на жизнь всех детей является настолько значительным, что затрагивает все их права.

Комитет по правам ребенка отметил, что в результате дискриминации детям отказывают в доступе к информации, образованию, медицинским или социальным услугам либо к общественной жизни. В своих крайних проявлениях дискриминация ВИЧ-инфицированных детей приводит к тому, что их семьи или общество бросают таких детей на произвол судьбы. Таким образом, эти дети оказываются как бы дважды наказанными.

Поэтому, по убеждению КПР, при рассмотрении проблемы ВИЧ/СПИДа на всех уровнях системы, обеспечивающей профилактику, лечение, уход и поддержку, необходимо руководствоваться правами, воплощенными в принципах Конвенции о правах ребенка, включая принцип недискриминации (ст. 2).

В Замечании общего порядка № 4, принятом в 2003 г., КПР акцентировал внимание на проблемах, связанных со здоровьем и развитием подростков, в контексте Конвенции о правах ребенка 1989 г. Комитет подчеркнул, что подростковый возраст характеризуется быстрыми физическими, умственными и социальными изменениями, включая половое и репродуктивное созревание, однако государства-участники не уделяют должного внимания особым потребностям подростков, укреплению их здоровья и развитию. По этой причине КПР принял данное замечание общего порядка с целью повышения уровня информированности государств-участников и вынесения им рекомендаций для выполнения прав подростков, в том числе путем выработки конкретных стратегий и мер. КПР изложил основные принципы и обрисовал характер обязательства государств-участников по созданию безопасной и благоприятной среды для здоровья и развития подростков. Кроме того, он уточнил, какие именно услуги в различных областях охраны здоровья должны оказываться в государствах-участниках с тем, чтобы не нарушались права подростков.

В контексте прав подростков КПП затронул концепцию «здоровье и развитие», которая охватывает более широкий круг вопросов, чем положения ст. 6 Конвенции (право на жизнь, выживание и здоровое развитие) и ст. 24 Конвенции (право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья). По мнению КПП, поощрение и защита прав подростков должны быть направлены на то, чтобы подростки имели максимально хорошее состояние здоровья, гармонично развивались, надлежащим образом готовились к жизни взрослого человека и играли конструктивную роль в обществе.

Комитет считает, что родители или другие лица, несущие по закону ответственность за ребенка, должны разумно пользоваться своими правами и выполнять обязанности, с тем чтобы управлять и руководить своими детьми-подростками при осуществлении ими своих прав. Они обязаны учитывать мнения подростков в соответствии с их возрастом и зрелостью, а также создавать безопасную и благоприятную среду, в которой может развиваться подросток.

По мнению КПП государствам-участникам необходимо обеспечить, чтобы в национальном законодательстве были предусмотрены конкретные правовые положения, в том числе определяющие минимальный возраст для согласия на вступление в половую связь, брак, а также возможность лечения без согласия родителей. Такой минимальный возраст должен быть одинаковым для мальчиков и девочек в соответствии со ст. 2 Конвенции о правах ребенка. Кроме того, подросткам необходимо иметь беспрепятственный доступ к системам подачи индивидуальных жалоб, а также к судебным и внесудебным механизмам рассмотрения жалоб, которые гарантируют справедливый и надлежащий процесс разбирательства при уделении особого внимания праву на невмешательство в частную жизнь в соответствии со ст. 16 Конвенции о правах ребенка.

Комитет напомнил о том, что органы здравоохранения и медицинские работники обязаны соблюдать конфиденциальность медицинской информации, касающейся подростков. Такая информация может быть раскрыта только с согласия подростка или в си-

туациях, аналогичных ситуациям, связанным с конфиденциальностью информации о взрослых. Подростки, достигшие достаточного уровня зрелости для получения консультаций в отсутствие родителя или другого лица, имеют право на неприкосновенность личной жизни и могут обращаться с просьбой о предоставлении им конфиденциальных услуг, включая лечение.

В Замечании общего порядка № 6, принятом в 2005 г., КПП сконцентрировал внимание на такой важнейшей проблематике, как обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их проживания.

В этом контексте КПП уделил внимание практически всем основным статьям Конвенции о правах ребенка, однако в качестве ключевых разделов рассмотрения явились следующие: «отклик на общие и особые потребности в защите»; «доступ к процедуре подачи и рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, правовые гарантии и права в стране, предоставившей убежище»; «воссоединение семьи, возвращение и другие формы надежных решений»; «подготовка, информация и статистические данные».

Раздел «доступ к процедуре подачи и рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, правовые гарантии и права в стране, предоставившей убежище» содержит важнейшие уточнения к положениям Конвенции о правах ребенка, регламентирующим доступ к процедурам подачи и рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища вне зависимости от возраста, а также процессуальные гарантии и меры поддержки, предусмотренные в пункте 3 ст. 3 Конвенции, а именно: «Государства-участники обеспечивают, чтобы учреждения, службы и органы, ответственные за заботу о детях или их защиту, отвечали нормам, установленным компетентными органами, в частности, в области безопасности и здравоохранения и с точки зрения численности и пригодности их персонала, а также компетентного надзора».

КПП подробно остановился на проблеме полного осуществления всех международно признанных прав беженцев в контексте прав ребенка, желающему получить статус беженца, предусмотренного в ст. 22 Конвенции о правах ребенка. На основании этой статьи государства-участники принимают необходимые меры, с

тем чтобы обеспечить ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем в соответствии с применимым международным или внутренним правом и процедурами, как сопровождаемому, так и не сопровождаемому его родителями или любым другим лицом, надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании применимыми правами, изложенными в настоящей Конвенции и других международных документах по правам человека, участниками которых являются указанные государства. Комитет затронул также ту категорию детей, которая должна быть охвачена дополнительными формами защиты.

В разделе «воссоединение семьи, возвращение и другие формы надежных решений» Комитетом были затронуты различные аспекты сложнейшего вопроса о воссоединении семьи, о возвращении в страну происхождения, о местной интеграции. Особое внимание было уделено системе усыновления, обеспечивающей наилучшие интересы ребенка (ст. 21 Конвенции), а также перемещению таких детей в другие страны.

Обращение Комитета к этой проблематике было обусловлено ростом числа детей, находящихся в таких ситуациях. Причины, в силу которых ребенок оказывается несопровождаемым или разлученным, разнообразны и многочисленны, в том числе преследование родителей, международный конфликт и гражданская война, торговля детьми в различных контекстах и формах, включая продажу ребенка его родителями.

На основе изучения проблемы Комитет выявил ряд пробелов в системе защиты, которая должна действовать в сфере обращения с такими детьми. Комитет по правам ребенка констатировал, что несопровождаемые и разлученные дети подвергаются большему риску, в том числе риску насилия по признаку пола, включая насилие в семье. Во многих ситуациях такие дети не имеют возможности для точного и надлежащего установления личности, регистрации, оценки возраста, получения документов, поиска родственников, а также доступа к системам опекунов или юридическим консультациям.

Комитет уточняет, что положения данного замечания общего порядка применяются к несопровождаемым и разлученным детям,

оказавшимся за пределами страны, гражданами которой они являются, а в случае отсутствия гражданства — за пределами страны обычного проживания. Эти положения применяются ко всем таким детям вне зависимости от их статуса проживания в стране и причин пребывания за границей, а также от того, являются ли они несопровождаемыми или разлученными. Вместе с тем, эти положения не применяются к детям, которые не пересекли государственную границу, хотя Комитет сознает многочисленные проблемы, связанные с внутренне перемещенными несопровождаемыми и разлученными детьми. В связи с этим КПП признает, что многие рекомендации, изложенные в этом замечании, имеют актуальное значение применительно к таким детям, и настоятельно рекомендует государствам применять их в отношении защиты, ухода и обращения с несопровождаемыми и разлученными детьми, перемещенными в пределах их собственной страны.

В Замечании общего порядка № 7, принятом в 2006 г., КПП осветил комплекс проблем, связанных с осуществлением прав ребенка в раннем возрасте. Под понятием «раннее детство» Комитет понимает всех детей младшего возраста: в момент рождения и в грудном возрасте, в дошкольные годы, а также в период подготовки к школе.

Комитет подчеркнул, что во многих периодических докладах государств — участников Конвенции информация по вопросу о раннем детстве была крайне скудной, она ограничивалась в основном детской смертностью, регистрацией рождения и охраной здоровья ребенка. В связи с этим Комитет обращает внимание государств-участников на то, что дети младшего возраста являются обладателями всех прав, закрепленных в Конвенции о правах ребенка 1989 г., а раннее детство — существенно важным периодом для реализации этих прав.

Рассматривая детей раннего возраста как правообладателей, КПП изложил общие принципы применительно к раннему детству и родительским обязанностям.

Комитет подтвердил решающую роль родителей и других лиц, предоставляющих основные услуги по уходу за детьми. КПП подчеркнул необходимость всеобщего уважения роли родителей. Со-

гласно ст. 18 Конвенции о правах ребенка, государства-участники предпринимают усилия к тому, чтобы обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей в воспитании и развитии ребенка. Родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. «Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Согласно п. 2 ст. 27 Конвенции о правах ребенка родители или другие лица, воспитывающие ребенка, «несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка». Государствам-участникам следует уважать главенствующую роль родителей. Это, в частности, обеспечивает, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями, вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы, согласно судебному решению, определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разделение необходимо в наилучших интересах ребенка (ст. 9 Конвенции). Комитет подчеркивает, что дети раннего возраста особо страдают от разлучения в силу их физической и эмоциональной привязанности к родителям. Они также не способны понять обстоятельства любой разлуки.

Комитет напоминает, что предоставление комплексных услуг в раннем детстве начинается с момента рождения. Он обращает внимание на то, что регистрация всех детей при рождении пока еще остается серьезной проблемой для многих стран. Это, по убеждению Комитета, может негативно сказаться на осознании ребенком своей индивидуальности и может лишить его права на доступ к первичному медицинскому обслуживанию, образованию и социальному обеспечению. В качестве первого шага к обеспечению в максимально возможной степени выживания и здорового развития ребенка, предусмотренного в ст. 6 Конвенции, Комитет рекомендует государствам-участникам принять все необходимые меры для регистрации рождения всех детей. Это может быть достигнуто с помощью всеобщей, хорошо налаженной, общедоступной и бесплатной системы регистрации. Эффективная система должна быть гибкой и восприимчивой к обстоятельствам жизни

каждой семьи. Комитет отмечает, что больные дети или дети с ограниченными возможностями в некоторых странах имеют наименьшую вероятность быть зарегистрированными, и считает, что рождение всех детей должно регистрироваться без какой-либо дискриминации в соответствии со ст. 2 Конвенции о правах ребенка.

Комитет рекомендует государствам-участникам оказывать поддержку программам по вопросам развития в раннем детстве, в том числе программам дошкольного воспитания дома и в общине, главный акцент в которых делается на обучении и воспитании детей родителями. Комитет считает, что государства-участники призваны играть ключевую роль в создании законодательной основы для предоставления качественных и должным образом финансируемых услуг, а также в разработке норм, отвечающих условиям жизни отдельных групп и лиц, а также приоритетам в развитии конкретных возрастных групп детей с грудного возраста до поступления в школу.

В Замечании общего порядка № 8, принятом в 2006 г., КПП акцентирует внимание на широком спектре вопросов, связанных с осуществлением права ребенка на защиту от телесных наказаний и других жестоких, или унижающих достоинство видов наказания.

В Конвенции о правах ребенка 1989 г. и других международных конвенциях о правах человека признается право ребенка на уважение его человеческого достоинства и физической неприкосновенности и равную защиту в рамках закона. Комитет принял данное замечание общего порядка с тем, чтобы подчеркнуть обязанность всех государств-участников принять оперативные меры по запрещению телесных наказаний и всех других жестоких, или унижающих достоинство видов наказания детей.

Комитет по правам ребенка определяет «телесное» или «физическое» наказание как любое наказание, при котором применяется физическая сила и которое призвано причинить некоторую степень боли или дискомфорта, какими бы легкими они не являлись. В большинстве случаев предполагается нанесение детям ударов («порка», «отшлепывание») рукой или каким-либо предметом (кнутом, палкой, ремнем). Но это также может быть связано, например, с пинками, встряхиванием или швырянием детей, цара-

паньем, щипанием, кусанием, выдергиванием волос или оплеухами, принуждением детей оставаться в неудобном положении, обжиганием или ошпариванием. По замечанию КПП, телесные наказания в любом случае являются унижительными. Кроме того, существуют другие, несвязанные с применением физической силы виды наказания, которые также являются жестокими и унижающими достоинство и как таковые несовместимы с Конвенцией. К ним относятся, например, наказание оскорблением, клеветой, превращение детей в предмет издевательств, использование угроз, запугивание или высмеивание ребенка.

Комитет отмечает, что телесные наказания и другие жестокие, или унижающие достоинство виды наказания детей применяются во многих обстоятельствах, в том числе в доме и семье, во всех формах альтернативного ухода, школах и других учебных заведениях, а также в рамках систем отправления правосудия — как при вынесении судами приговоров, так и при наказании в пенитенциарных и других учреждениях, — в ситуациях, когда используется детский труд.

Отвергая всякое оправдание насилия и унижения в качестве видов наказания детей, КПП ни в коем случае не отвергает позитивную концепцию дисциплины. Здоровое развитие ребенка зависит от родителей и других взрослых, которые обеспечивают необходимое воспитание и руководство в соответствии с развивающимися способностями ребенка с целью оказания помощи в его росте с тем, чтобы ребенок мог вести ответственную жизнь в обществе.

Комитет отдает себе отчет в том, что воспитание детей родителями и уход за ними, в особенности за грудными и маленькими детьми, часто требуют физических усилий и действий в их защиту. Это существенно отличается от намеренного и репрессивного применения силы с целью причинения определенной боли, дискомфорта или унижения.

Комитет признает, что существуют исключительные обстоятельства, при которых преподаватели и другие лица (например, работающие с детьми, содержащимися в детских учреждениях, и с детьми, находящимися в конфликте с законом) могут сталкиваться с проявлениями опасного поведения, что оправдывает использова-

ние разумных ограничений для их пресечения. Однако здесь тоже существует четкое различие между применением силы, мотивированной необходимостью защиты ребенка и других лиц, и применением силы в целях наказания. По мнению Комитета, всегда должен использоваться принцип минимально необходимого применения силы в течение кратчайшего времени. Ответственное руководство и обстоятельная подготовка также необходимы как для сведения к минимуму необходимости применения средств ограничения, так и для обеспечения того, чтобы любые используемые методы были безопасными и соразмерными ситуации и не предполагали намеренного причинения боли в качестве одной из форм контроля.

Комитетом признается важность оперативной разработки адекватных стандартов в области прав человека, исключающих в любом виде телесное наказание детей. По убеждению Комитета пропаганда ненасильственных форм родительского воспитания и обучения должна осуществляться на всех этапах взаимодействия между государством и родителями с детьми в сфере здравоохранения, социального обеспечения и в сфере образования, включая дошкольные учреждения, центры по уходу за детьми в дневное время и школы. Такая пропаганда должна быть включена в программы первоначальной подготовки и повышения квалификации без отрыва от работы учителей и всех тех, кто работает с детьми, в системах по обеспечению ухода и отправления правосудия.

Касаясь требований отчетности по Конвенции по правам ребенка, КПП предполагает, что государства будут включать в свои периодические доклады информацию о мерах, принятых для запрещения и недопущения любых телесных наказаний и других жестоких, или унижающих достоинство видов наказания в семье и во всех других местах, включая информацию о соответствующей пропаганде позитивных, ненасильственных отношений, а также оценке соответствующим государством прогресса в деле достижения полного уважения прав детей на защиту от всех форм насилия.

В Замечании общего порядка № 9, принятом в 2006 г., КПП осветил сложнейшую проблему реализации, охраны и защиты прав детей с ограниченными возможностями (инвалидов). Комитет

приводит такую статистику: в мире проживают около 500–650 млн инвалидов, или примерно 10% населения земли, из которых 150 млн составляют дети. Более 80% из этих детей проживают в развивающихся странах, в которых доступ к услугам либо отсутствует, либо он в значительной мере ограничен. В развивающихся странах большинство детей-инвалидов не получают образование и остаются неграмотными.

Поскольку нищета является как причиной, так и следствием инвалидности, КПП подчеркивает, что дети-инвалиды и их семьи имеют право на достаточный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду и жилище, а также право на постоянное улучшение условий жизни. Вопрос о детях-инвалидах, живущих в условиях нищеты, должен решаться путем выделения достаточных бюджетных ресурсов, а также путем предоставления детям-инвалидам доступа к программам социальной защиты и сокращения масштабов нищеты.

Комитет подчеркивает, что препятствием является не инвалидность сама по себе, а скорее совокупность социальных, культурных и физических факторов, с которыми дети-инвалиды сталкиваются в повседневной жизни. Поэтому стратегия поощрения их прав должна заключаться в принятии необходимых мер для устранения этих препятствий. Признавая важность принципа недискриминации (ст. 2 Конвенции) и положений ст. 23 Конвенции (о том, что неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества) Комитет подчеркивает, что осуществление Конвенции в отношении детей-инвалидов не должно ограничиваться только этими положениями Конвенции.

Характеризуя общие меры по осуществлению Конвенции о правах ребенка (ст. 4, 42, 44), КПП рекомендует государствам-участникам провести всеобъемлющий обзор всех национальных законов и связанных с ними подзаконных актов в целях обеспечения того, чтобы все положения Конвенции были применимы ко всем детям, в том числе детям-инвалидам, которые при необходи-

мости должны оговариваться особо. Национальные законы и подзаконные акты должны содержать четкие и ясные положения о защите и осуществлении особых прав детей-инвалидов, предусмотренных в ст. 23 Конвенции. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 23 Конвенции государства-участники признают право неполноценного ребенка на особую заботу и поощряют и обеспечивают предоставление при условии наличия ресурсов имеющему на это право ребенку и ответственным за заботу о нем помощи, о которой подана просьба и которая соответствует состоянию ребенка и положению его родителей или других лиц, обеспечивающих заботу о ребенке.

Комитет с сожалением констатирует, что некоторые государства-участники инициировали хорошие программы, но не смогли включить в них всех детей-инвалидов.

Касаясь вопроса бюджета, КПП констатирует положение ст. 4 Конвенции о правах ребенка о том, что государства-участники принимают «меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов...». Хотя в Конвенции не содержится конкретное положение относительно оптимальной процентной доли государственного бюджета, которая должна выделяться на услуги и программы для детей, в рекомендации Комитета настоятельно требуется, чтобы дети являлись приоритетом. Осуществление этого права вызывает озабоченность Комитета, поскольку многие государства-участники не только не выделяют достаточных ресурсов, но и с годами даже сократили средства, ассигнуемые на нужды детей. Эта тенденция, по мнению Комитета, чревата множеством серьезных последствий, особенно для детей-инвалидов, которые зачастую занимают последние места в списке приоритетных задач или вообще в нем не значатся. Вместе с тем, если государство-участник не выделяет достаточных средств для обеспечения обязательного и бесплатного качественного образования для всех детей, маловероятно, что оно станет ассигновывать средства на подготовку преподавателей для работы с детьми-инвалидами или на закупку необходимых учебных пособий. Ресурсы, выделяемые для детей-инвалидов, должны быть достаточными (и ассигновываться таким образом, чтобы они не использовались для иных целей) для удовлетворения всех их потребностей, включая программы по

подготовке специалистов, работающих с детьми-инвалидами, таких как преподаватели, физиотерапевты и т.д.

Комитет обращает внимание на проблему доступности общественного транспорта и других объектов. Подчеркивается, что физическая недоступность общественного транспорта и других объектов, включая, в частности, государственные учреждения, торговые центры и места отдыха, является одним из основных факторов маргинализации и социальной изоляции детей-инвалидов, значительно ограничивая их доступ к услугам, в том числе в области здравоохранения и образования. Государствам-участникам настоятельно предлагается разработать надлежащие стратегии и процедуры для обеспечения того, чтобы общественный транспорт был безопасным, легкодоступным и, по возможности, бесплатным для детей-инвалидов с учетом финансовых ресурсов родителей или других заботящихся о ребенке лиц.

Особое внимание Комитета было отведено вопросам о семейном окружении и альтернативном уходе, а также о поддержке со стороны семьи и обязанностях родителей. КПП подчеркивает, что дети-инвалиды получают наилучшую заботу и воспитание в своем семейном окружении, при условии что семья надлежащим образом обеспечивается всем необходимым.

Говоря о серьезных проблемах насилия, злоупотреблений и отсутствии заботы по отношению к детям-инвалидам, Комитет напоминает государствам-участникам о том, что дети-инвалиды в большей степени уязвимы по отношению ко всем формам злоупотребления — будь то психическое, физическое или сексуальное — в любой обстановке, включая семью, школу, частные и государственные учреждения, в том числе систему альтернативного ухода, в рабочей среде и в обществе в целом. Практика, к сожалению, подтверждает, что дети-инвалиды в пять раз чаще других становятся жертвами злоупотреблений. Дома и в детских учреждениях дети-инвалиды часто подвергаются психологическому, физическому и сексуальному насилию, и особенно уязвимы по отношению к отсутствию заботы и небрежному обращению, поскольку зачастую они представляют для семьи дополнительную физическую и финансовую нагрузку.

Комитетом также были затронуты такие важнейшие сферы, как образование и досуг, профессиональное обучение и профессионально-техническая подготовка, обучение в школьной системе, инклюзивное образование, базовое медицинское обслуживание и социальное обеспечение, предусмотренные в ст. 6, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29 и 31 Конвенции о правах ребенка.

Комитет отмечает, что право на наивысший достижимый уровень здоровья, а также доступ к качественному здравоохранению по приемлемой цене является неотъемлемым правом всех детей. Дети-инвалиды зачастую остаются неохваченными в силу ряда проблем, включая дискриминацию, недоступность из-за отсутствия информации и/или финансовых средств, транспортные проблемы, географическое расположение и физический доступ к медицинским учреждениям.

Генеральная Ассамблея ООН на основе своей резолюции 61/106 13 декабря 2006 г. приняла Конвенцию о правах инвалидов, которая вступила в силу в 2010 г. В преамбуле Конвенции о правах инвалидов подтверждается, что «дети-инвалиды должны в полном объеме пользоваться всеми правами человека и основными свободами наравне с другими детьми, и напоминая в этой связи об обязательствах, взятых на себя государствами — участниками Конвенции о правах ребенка»¹.

В Замечании общего порядка № 10, принятом в 2007 г., КПП уделит внимание проблемам осуществления права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

Комитет напоминает, что Конвенция о правах ребенка 1989 г. требует от государств-участников разработать и осуществлять комплексную политику в области правосудия по делам несовершеннолетних. Эта политика не должна ограничиваться осуществлением конкретных положений, содержащихся в ст. 37 (запрещение пыток, незаконного ареста и др.) и ст. 40 (презумпция невиновности) Конвенции; она должна учитывать и общие принципы, закрепленные в ст. 2, 3, 6 и 12 (право ребенка свободно выражать свои взгляды и др.), а также во всех других соответствующих

¹ Новые основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2007. — С. 5.

статьях Конвенции, таких как ст. 4 и 39 (государство-участник принимает все необходимые меры по содействию физическому и психологическому восстановлению и социальной реинтеграции ребенка).

Цели Замечания общего порядка № 10 состоят в следующем:

- поощрять государства-участники к разработке и осуществлению комплексной политики в области правосудия по делам несовершеннолетних в интересах предупреждения преступности среди несовершеннолетних;

- дать государствам-участникам ориентировки в отношении содержания этой комплексной политики в области правосудия по делам несовершеннолетних, уделяя при этом особое внимание предупреждению преступности среди несовершеннолетних, внедрению альтернативных мер, позволяющих решать проблему преступности среди несовершеннолетних без использования судебного разбирательства, а также толкованию и осуществлению всех других положений, содержащихся в ст. 37 и 40 Конвенции;

- стимулировать интеграцию в национальную комплексную политику в области правосудия по делам несовершеннолетних других международных стандартов¹.

Комитет по правам ребенка подробно остановился на проблеме организации и эффективности системы отправления правосудия по делам несовершеннолетних, изложив руководящие принципы комплексной политики в этой сфере. Главное, с точки зрения Комитета, это предупреждение преступности среди несовершеннолетних.

Объектом особого внимания Комитета стали возраст и дети, находящиеся в конфликте с законом, в том числе минимальный возраст уголовной ответственности и верхний возрастной предел для системы правосудия по делам несовершеннолетних.

¹ Речь идет, в частности, о Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), о Правилах ООН, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы («Гаванские правила»), и Руководящих принципах ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних («Эр-Риядские руководящие принципы»).

В рассматриваемом документе содержатся соответствующие уточнения и комментарии к таким существенным положениям Конвенции о правах ребенка, как: неретроактивность правосудия по делам несовершеннолетних (п. 2 (а) ст. 40); презумпция невиновности (п. 2 (b) (i) ст. 40); право быть заслушанным в ходе судебного или административного разбирательства (п. 2 ст. 12); право на эффективное участие в разбирательстве дела (п. 2 (b) (iv) ст. 40); незамедлительное и непосредственное информирование ребенка об обвинении против него (п. 2 (b) (ii) ст. 40); правовая и другая необходимая помощь при подготовке и осуществлении защиты ребенка (п. 2 (b) (ii) ст. 40); безотлагательное принятие решения компетентным органом в ходе справедливого слушания в присутствии адвоката (п. 2 (b) (iii) ст. 40); свобода от принуждения к даче свидетельских показаний против самого себя (п. 2 (b) (iv) ст. 40); обеспечение равноправного участия свидетелей защиты и изучения их показаний (п. 2 (b) (iv) ст. 40); право на обжалование (п. 2 (b) (v) ст. 40); бесплатная помощь переводчика (п. 2 (b) (vi) ст. 40) и др.

Комитет по правам ребенка напоминает государствам-участникам о том, что они обязаны своевременно принимать адекватные меры, в том числе и досудебные альтернативы в отношении несовершеннолетних, уделяя пристальное внимание решению суда по делам несовершеннолетних.

Комитет рекомендует тем государствам-участникам, которые еще не сделали этого, отменить смертную казнь за все преступления, совершенные лицами моложе 18 лет, и ввести мораторий на исполнение всех смертных приговоров в отношении таких лиц до тех пор, пока не будут полностью введены в действие необходимые законодательные меры, отменяющие смертную казнь применительно к детям. Более того, Комитет подчеркивает, что ни одного ребенка, не достигшего 18-летнего возраста на момент совершения преступления, не следует приговаривать к пожизненному заключению без возможности безусловного или условного освобождения.

Статья 37 Конвенции о правах ребенка содержит руководящие принципы, касающиеся процессуальных прав каждого ребенка,

лишенного свободы, и положения, касающиеся обращения с детьми, лишенными свободы, и условий их содержания. В частности, согласно п. (d) ст. 37 Конвенции «каждый лишенный свободы ребенок имеет право на незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед судом или другим компетентным, независимым и беспристрастным органом и право на безотлагательное принятие ими решения в отношении любого такого процессуального действия». Комитет с озабоченностью отмечает, что во многих странах дети находятся под стражей в ожидании суда длительное время, что грубо нарушает ст. 37 (b) Конвенции. По мнению Комитета, должен существовать эффективный набор альтернатив, позволяющий государствам-участникам выполнить свое обязательство по этой статье Конвенции относительно использования лишения свободы лишь в качестве крайней меры. Использование таких альтернатив должно быть строго упорядочено с тем, чтобы сократить масштабы использования досудебного содержания под стражей и не расширять контингент детей, подвергаемых санкциям. Кроме того, государствам-участникам следует принять надлежащие законодательные и другие меры для сокращения количества лиц, содержащихся под стражей в ожидании суда. По утверждению Комитета, использование досудебного содержания под стражей в качестве наказания является нарушением принципа презумпции невиновности.

Комитет по правам ребенка рекомендует государствам-участникам обеспечить возможность освобождения ребенка из-под стражи до суда в кратчайший возможный срок и, если это необходимо, при определенных условиях. Решения в отношении досудебного содержания под стражей, включая его продолжительность, должны приниматься компетентным, независимым и беспристрастным органом власти или судебным органом, и ребенку должна предоставляться правовая и другая соответствующая помощь.

Каждый лишенный свободы ребенок имеет право на незамедлительный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед

судом или другим компетентным, независимым и беспристрастным органом и право на безотлагательное принятие ими решения в отношении любого такого процессуального действия.

Каждый арестованный и лишенный свободы ребенок должен быть в течение 24 час доставлен в компетентный орган для рассмотрения законности продолжения этого лишения свободы. Комитет рекомендует также государствам-участникам принять законодательные положения, обеспечивающие пересмотр законности содержания под стражей.

В 2009 г. КПП принял Замечание общего порядка № 11, касающееся детей из числа коренных народов и их прав согласно Конвенции о правах ребенка¹.

Следует особо подчеркнуть, что Конвенция о правах ребенка является первым основным международным договором о правах человека, содержащим конкретные положения о правах детей из числа коренных народов.

В преамбуле Конвенции о правах ребенка в общем виде отмечается, что государства-участники учитывают «должным образом важность традиций и культурных ценностей каждого народа для защиты и гармоничного развития ребенка».

Статья 30 Конвенции гласит: «В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Необходимо отметить, что ст. 30 Конвенции о правах ребенка сформулирована по аналогии со ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, где речь идет о меньшинствах².

Статья 29 Конвенции о правах ребенка предусматривает, что «образование ребенка должно быть направлено на (...) подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понима-

¹ См.: Док. ООН. CRC/C/GC/11, 12 февраля 2011 г.

² Подробнее см.: *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. — М., 1996.

ния, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения».

Статья 17 Конвенции о правах ребенка содержит конкретное упоминание, предусматривая, что государства-участники «поощряют средства массовой информации к уделению особого внимания языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или к коренному населению».

Главная цель данного замечания общего порядка состоит в том, чтобы дать государствам соответствующие ориентиры в вопросе о порядке осуществления своих обязательств по Конвенции в отношении детей из числа коренных народов.

Комитет напоминает о тесной связи между ст. 30 Конвенции о правах ребенка и ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет по правам человека, осуществляющий контроль за выполнением государствами Пакта отмечает, что право на осуществление культурных прав среди коренных народов может быть тесно связано с использованием традиционной территории и использованием ее ресурсов¹.

Комитет по правам ребенка соглашается с Комитетом по правам человека в том, что требуются позитивные меры защиты не только против актов самого государства-участника, совершаемых его законодательными, судебными или административными властями, но и против актов других лиц в пределах государства-участника².

По итогам рассмотрения докладов государств-участников Комитет по правам ребенка считает необходимым принять специальные меры в рамках законодательства и политики для защиты детей из числа коренных народов на основе консультаций с заинтересованными общинами³ и при участии детей в этом процессе консультаций, как это предусмотрено ст. 12 Конвенции.

¹ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 23 по ст. 27 // Док. CCPR/C/Rev.1/Add.5, 1994 г., п. 3.2, 7.

² Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 23 по ст. 27 // Док. CCPR/C/Rev.1/Add.5, 1994 г., п. 6.1.

³ Конвенция МОТ №169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, ст. 2, 6, 27.

По мнению Комитета государствам-участникам следует представлять в своих периодических докладах по Конвенции подробную информацию о специальных мерах, принятых для обеспечения того, чтобы дети из числа коренных народов могли пользоваться правами, предусмотренными в ст. 30 Конвенции.

Комитет, учитывая подход ЮНИСЕФ, подчеркивает, что обеспечение культурных прав, закрепленных в ст. 30 Конвенции, должно осуществляться в соответствии с другими положениями Конвенции и ни при каких обстоятельствах не может быть оправдано, если это осуществление негативно повлияет на достоинство, здоровье и развитие ребенка¹.

В своих периодических докладах государствам-участникам следует указывать меры, осуществляемые для противодействия дискриминации в отношении детей из числа коренных народов в контексте Декларации и Программы действий, принятых в 2001 г. на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости².

При разработке специальных мер государствам-участникам следует учитывать потребности детей из числа коренных народов, которые могут сталкиваться с дискриминацией по множественным признакам. Особое внимание следует уделять девочкам, с тем чтобы они могли пользоваться своими правами наравне с мальчиками. Государствам-участникам следует также обеспечить, чтобы специальными мерами охватывались права детей-инвалидов, принадлежащих к коренным народам³.

В случае детей из числа коренных народов, общины которых сохраняют традиционный жизненный уклад, использование исконных земель имеет важное значение для их развития и пользо-

¹ UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children. — 2004. — P. 7.

² Рекомендации, принятые по итогам Дня общей дискуссии КПП по вопросу о правах детей из числа коренных народов. — Женева, 2003. Пункт 12.

³ Конвенция о правах инвалидов 2006 г., преамбула; Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов // Док. A/RES/61/295, ст. 21, 22.

вания культурой¹. Государствам-участникам следует тщательно учитывать культурное значение исконных земель и качества природной среды в контексте максимально возможного обеспечения прав детей на жизнь, выживание и развитие.

Комитет считает, что в контексте ст. 12 Конвенции существует различие между правом ребенка как личности выражать свое мнение и правом быть заслушанными в коллективном порядке, которое позволяет детям как группе участвовать в консультациях по затрагивающим их вопросам.

В отношении каждого отдельного ребенка, являющегося представителем коренных народов, государство-участник обязано уважать право ребенка выражать свои взгляды по всем затрагивающим его или ее вопросам непосредственно или через представителя и уделять этому мнению должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка. Эта обязанность должна соблюдаться в контексте любых судебных или административных разбирательств. Учитывая препятствия, мешающие детям из числа коренных народов осуществлять это право, государствам-участникам следует создать условия, способствующие свободному выражению мнения ребенка. Право быть заслушанным включает право иметь представителя, право на обеспечение перевода, учитывающего культурные особенности, а также право выражать свое мнение.

Комитет подчеркивает важность того, чтобы средства массовой информации уделяли особое внимание языковым потребностям детей из числа коренных народов в соответствии со ст. 17 d) и 30 Конвенции. Комитет рекомендует государствам-участникам оказывать поддержку в обеспечении доступа детей из числа коренных народов к средствам массовой информации на их родных языках. Комитет подчеркивает право детей из числа коренных народов на доступ к информации, в том числе на их родных языках, с тем чтобы они могли эффективно осуществлять свое право быть заслушанными.

В связи с этим государствам-участникам следует принять специальные меры для обеспечения того, чтобы дети из числа корен-

¹ UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children. — 2004. — P. 8.

ных народов, включая детей, проживающих в удаленных районах, должным образом регистрировались.

Учитывая ст. 8 и 30 Конвенции, государствам-участникам следует обеспечить, чтобы дети из числа коренных народов могли получать этнические имена по выбору их родителей в соответствии с их культурными традициями и правом на сохранение своей индивидуальности. Государствам-участникам следует принять национальное законодательство, предоставляющее родителям из числа коренных народов возможность выбирать для своих детей имя по своему усмотрению.

Государствам следует во всех случаях обеспечивать, чтобы принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка имел главное значение в выборе любого варианта альтернативного ухода для детей из числа коренных народов, и в соответствии с п. 3 ст. 20 Конвенции должным образом учитывать желательность преемственности воспитания ребенка и его этническое происхождение, религиозную и культурную принадлежность и родной язык. В государствах-участниках, где дети из числа коренных народов чрезмерно представлены в категории детей, лишенных семейного окружения, следует разработать целенаправленные стратегические меры, с тем чтобы сократить число детей из числа коренных народов, находящихся в системах альтернативного ухода, и предотвратить утрату самобытности, на основе консультаций с общинами коренных народов. В частности, если ребенок, принадлежащий к тому или иному коренному народу, помещен под опеку за пределами его общины, государству-участнику следует принять специальные меры для обеспечения того, чтобы этот ребенок смог сохранить свою культурную самобытность.

Комитет настоятельно призывает государства-участники принять специальные меры для обеспечения того, чтобы дети из числа коренных народов не подвергались дискриминации в осуществлении права на наивысший достижимый уровень здоровья. Комитет выражает озабоченность по поводу высоких показателей смертности среди детей из числа коренного населения и отмечает, что на государствах-участниках лежит обязанность обеспечить, чтобы дети из числа коренных народов имели равный доступ к медицин-

ским услугам, и бороться с неудовлетворительным питанием, а также с младенческой, детской и материнской смертностью.

Государствам-участникам следует предпринять необходимые шаги для обеспечения беспрепятственного доступа к услугам системы здравоохранения для детей из числа коренных народов. Медицинское обслуживание, насколько это возможно, должно обеспечиваться на уровне общин, и оно должно планироваться и осуществляться в сотрудничестве с соответствующими народами¹.

Поскольку, как об это требует ст. 25 Конвенции МОТ № 169, медицинские работники из числа представителей общин коренных народов играют важную роль в качестве связующего звена между традиционной медициной и обычным медицинским обслуживанием, согласно Конвенции МОТ № 169 предпочтение следует отдавать найму работников здравоохранения из жителей местных общин коренных народов². Это требование предусмотрено в ст. 24 и 31 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов³.

Для того чтобы дети из числа коренных народов могли пользоваться своим правом на образование наравне с детьми, не являющимися представителями коренных народов, государствам-участникам следует предусмотреть ряд соответствующих специальных мер. Государствам-участникам следует целенаправленно выделить финансовые, материальные и людские ресурсы для осуществления стратегий и программ, конкретно нацеленных на улучшение доступа к образованию для детей из числа коренных народов.

Государствам-участникам следует обеспечить доступность школьных объектов в районах проживания детей из числа коренных народов.

Важным критерием для образования детей из числа коренных народов является наличие двуязычных и межкультурных учебных программ. Преподавателей для детей из числа коренных народов следует, насколько это возможно, набирать из числа представите-

¹ Конвенция МОТ № 169, ст. 25 (1, 2).

² Конвенция МОТ № 169, ст. 25 (3).

³ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов // Док. ООН. A/RES/61/295, ст. 24, 31.

лей общин коренных народов, и они должны получать надлежащую поддержку и подготовку.

Для эффективной ликвидации детского труда, носящего характер эксплуатации, среди общин коренных народов государства-участники должны выявить имеющиеся препятствия в области образования и конкретные права и потребности детей из числа коренных народов в отношении школьного обучения и профессиональной подготовки. Это требует специальных усилий для поддержания диалога с общинами и родителями детей из числа коренных народов по вопросу о важности и пользе образования.

Комитет испытывает озабоченность по поводу того, что дети из числа коренных народов, общины которых затронуты нищетой и миграцией в городские районы, подвергаются серьезной опасности стать жертвами сексуальной эксплуатации и торговли. Уязвимыми являются девочки, особенно те из них, которые не были зарегистрированы при рождении. В целях улучшения защиты всех детей, в том числе принадлежащих к коренным народам, государствам-участникам рекомендуется ратифицировать и осуществлять Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

Комитет привлекает внимание государств-участников к Руководящим принципам ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних, в которых рекомендуется создавать общинные программы для предупреждения преступности среди несовершеннолетних¹. Государствам следует выделять надлежащие ресурсы для систем правосудия по делам несовершеннолетних, в том числе для систем, разработанных и применяемых коренными народами.

Комитет настоятельно призывает государства-участники принять в отношении детей из числа коренных народов правозащитный подход на основе Конвенции и других соответствующих международных стандартов, таких как Конвенция МОТ № 169 и Декларация ООН о правах коренных народов.

¹ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних, «Эр-Риядские руководящие принципы», 1990 г.

В 2009 г. КПП принял Замечание общего порядка № 12, посвященное праву ребенка быть заслушанным¹. Речь идет о разъяснении ст. 12 Конвенции о правах ребенка, которая гласит:

«1. Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и здоровьем ребенка.

2. С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка, либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган, в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства»².

Данное право уникально среди других прав, оно адресовано правовому и социальному статусу ребенка. Право ребенка быть заслушанным наряду с другими правами образует четыре основных принципа Конвенции о правах ребенка: принцип недискриминации; принцип обеспечения наилучших интересов ребенка; принцип, обеспечивающий право на жизнь и развитие ребенка; принцип, обеспечивающий право ребенка быть заслушанным. Эти принципы не только обеспечивают конкретные права ребенка, они должны быть учтены при толковании всех прав ребенка, закрепленных в Конвенции о правах ребенка.

После принятия Конвенции о правах ребенка достигнуто немало в этой сфере на национальном и региональном уровнях. Эта практика получила концептуальное название «участие», что отражает постоянный процесс, включающий обмен информацией и диалог между детьми и подростками, основанный на взаимном уважении.

Государства еще раз подтвердили свои обязательства по ст. 12 Конвенции на 27-й сессии ГА ООН, приняв специальную резолю-

¹ См.: Док. ООН. CRC/C/GC/12, 20 July 2009.

² Основные международные договоры по правам человека. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2006. — С. 111.

цию¹. В соответствии с этой резолюцией государства обязуются устранить различные препятствия по осуществлению данного права, особенно применительно к девочкам и детям из маргинализированных групп.

По мнению КПР из ст. 12 Конвенции вытекает четкое правовое обязательство государств-участников признавать право каждого ребенка свободно выражать его взгляды по всем затрагиваемым его вопросам и обеспечивать его осуществление путем заслушивания мнений ребенка и уделения им должного внимания.

В соответствии с этим обязательством и с учетом своей конкретной судебной системы государств-участники должны либо напрямую гарантировать это право, либо принять или пересмотреть законы, чтобы обеспечить полное осуществление этого права ребенком.

Комитет по правам ребенка трактует право ребенка быть заслушанным и как индивидуальное, и как коллективное (например, дети из одного класса школы). Содержание и объем этого права ребенка, закрепленные в ст. 12 Конвенции, выражаются в следующих выражениях: «способный сформулировать свои собственные взгляды», «право свободно выражать эти взгляды», «по всем вопросам, затрагивающим ребенка», «взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка», «право быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка», «либо непосредственно, либо через представителя или соответствующий орган», «в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства».

Комитет уточняет некоторые важные аспекты данного права, а именно: выражение мнений является результатом свободного выбора ребенка, а не его обязанностью; ребенок обладает влияющими на его жизнь правами, а не только правами, вытекающими из его уязвимости или зависимости по отношению к взрослым.

Комитет по правам ребенка перечисляет меры, которые должны быть предприняты по осуществлению данного права. Эти меры должны предусматривать такие стадии, как подготовка, сам про-

¹ См.: Resolution S-27/2. «A world fit for children». 2002.

цесс заслушивания, оценка способностей ребенка, а также получение информации, отражающей мнение ребенка.

Особое внимание уделено средствам защиты и механизмам подачи жалоб.

В рассматриваемом документе детально изложены положения, раскрывающие обязательства государств в этом вопросе. Среди этих обязательств государств выделяются а) основные обязательства государств и б) специфические обязательства, связанные с юридическими и административными правилами. Эти обязательства охватываются ст. 2, 3, 5, 6, 13, 17 Конвенции. Особо выделены аспекты, осуществляемые в различных сферах и ситуациях, включая в семье, в интернатах, медицинских учреждениях, в школе, в спорте, в культурных учреждениях, в ситуациях насилия, миграции, в процессе убежища, в чрезвычайных ситуациях и т.д.

Комитет по правам ребенка считает, что основные обязательства государств — участников Конвенции применительно к праву ребенка быть заслушанным налагает на государства-участники обязательство по рассмотрению или изменению своего законодательства в целях введения механизмов, обеспечивающих доступ детей к соответствующей информации, надлежащую поддержку, в случае необходимости, информирование ребенка об уделении должного внимания его взглядам, а также процедуры подачи жалоб, средства правовой защиты или возмещение.

В интересах выполнения этих обязательств, по мнению КПР, государствам-участникам следует:

- произвести обзор законодательства и снять ограничительные заявления и оговорки по ст. 12;

- создать такие независимые правозащитные институты, как омбудсмены или комиссары, с широким мандатом в области прав детей;

- организовать подготовку по вопросам ст. 12 Конвенции и ее применения на практике для всех специалистов, работающих с детьми или в их интересах, включая адвокатов, судей, сотрудников полиции, социальных служб, психологов, воспитателей, сотрудников закрытых лечебных и исправительных учреждений, педагогов всех уровней системы образования, врачей, другой медицинский

персонал, гражданских служащих и государственных должностных лиц, сотрудников приютов;

– создать надлежащие условия для оказания детям поддержки, поощрения их к выражению своих взглядов, а также для обеспечения уделения должного внимания их взглядам на основе правил и механизмов, базирующихся на законодательстве и ведомственных актах и регулярно оцениваемых с точки зрения их эффективности;

– бороться с негативными представлениями, затрудняющими полную реализацию права ребенка быть заслушанным, на основе проведения информационно-пропагандистских кампаний с подключением лидеров общественного мнения и средств массовой информации в интересах изменения широко распространенных традиционных представлений о ребенке.

Комитет по правам ребенка заключает, что право ребенка быть заслушанным является четким и немедленным правовым обязательством государств по Конвенции. Оно должно быть гарантировано всем детям без исключения. Его осуществление предполагает снятие всяких правовых, политических, экономических, социальных и культурных барьеров, которые мешают детям осуществлять данное право во всех сферах жизни. Это требует также выделения определенных средств и разработки механизмов гарантий.

В 2011 г. КПП принял Замечание общего порядка № 13, касающееся права ребенка на свободу от всех форм насилия, закрепленного в ст. 19 Конвенции¹. Комитет приводит мотивацию принятия данного замечания общего порядка: вызывают опасение масштабы и серьезность насилия в отношении детей. Комитет считает необходимым повсеместно усиливать и расширять меры по прекращению насилия, для того чтобы эффективно положить конец такой практике, которая ставит под угрозу развитие детей и потенциальные возможности общества для нахождения ненасильственных путей разрешения конфликтов.

Под «насилием» Комитетом понимаются все формы «физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого

¹ См.: Док. ООН. CRC/C/GC/13, 18 April 2011.

обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление» в соответствии с п. 1 ст. 19 Конвенции.

Данное замечание общего порядка учитывает мнение, высказанное в докладе независимого эксперта для проведения исследования ООН по вопросам о насилии в отношении детей: «Никакое насилие в отношении детей не имеет оправдания; любое насилие в отношении детей поддается предупреждению»¹.

Комитет также считает, что применение подхода к уходу за детьми и их защите с точки зрения прав ребенка требует изменения отношения к уважению и поощрению человеческого достоинства и физической и психологической неприкосновенности детей как лиц, обладающих правами, а не восприятия их в первую очередь как «жертв». Концепция достоинства требует того, чтобы каждый ребенок был признан, уважаем и защищаем как носитель прав и как уникальное и ценное человеческое существо с собственной личностью, своими потребностями, интересами и личной жизнью.

Комитет считает необходимо соблюдать право детей на то, чтобы их наилучшие интересы были одним из главных соображений во всех вопросах, связанных с ними или влияющих на них, особенно в тех случаях, когда они являются жертвами насилия, а также при принятии всех мер по предупреждению.

Комитет признает приоритетную роль семей, включая расширенные семьи, в уходе за детьми и их защите, а также в предупреждении насилия. Тем не менее Комитет также признает тот факт, что большая часть случаев применения насилия имеет место в семьях и что по этой причине необходимы вмешательство и поддержка, когда дети становятся жертвами лишений и страданий, причиненных им семьями или возникших в семьях.

Комитету также известно о широко распространенном и серьезном насилии в отношении детей в государственных учреждениях и со стороны государственных организаций, включая школы, цен-

¹ Доклад независимого эксперта для проведения исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей // Док. ООН. А /61/299, п. 1; см. также: World Report on Violence against Children. — Geneva, 2006.

тры по уходу за детьми, детские дома, полицейские участки и судебные учреждения, которые могут выразиться в пытках и убийстве детей, а также о насилии в отношении детей, часто применяемом членами вооруженных групп и военнослужащими государства.

К обязанностям государств-участников относятся приложение должных усилий и обязанность предупреждать насилие или нарушения прав человека, обязанность защищать детей-жертв и свидетелей от нарушений прав человека, обязанность проводить расследование и наказывать виновных и обязанность обеспечивать доступ к возмещению в случае нарушения прав человека. Независимо от того, применяется ли насилие, на государствах-участниках лежит позитивное и активное обязательство по оказанию поддержки и помощи родителям и другим опекунам в обеспечении в пределах своих способностей и финансовых возможностей, а также с учетом развивающегося потенциала ребенка, условий жизни, необходимых для его оптимального развития (ст. 18 и 27). Кроме того, государства-участники должны обеспечивать, чтобы все лица, которые в ходе своей работы несут ответственность за предупреждение насилия, защиту от него и реакцию на него, в том числе и в рамках системы правосудия, занимались вопросами потребностей детей и соблюдения их прав.

Комитет учел также положения, содержащиеся в Руководящих указаниях по альтернативному уходу за детьми¹.

Комитет призывает государства-участников к сотрудничеству со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, обладающим мандатом по поощрению выполнения рекомендаций исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей.

Замечание общего порядка № 13 имеет целью дать разъяснения государствам-участникам для понимания ими своих обязательств в соответствии со ст. 19 Конвенции по запрещению, предупреждению и реагированию на все формы физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсут-

¹ См. Руководящие принципы, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений (резолюция 2005/20 ЭКОСОС, приложение).

ствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке, включая участников со стороны государства и наметить законодательные, судебные, административные, социальные и образовательные меры, которые обязаны принять государства-участники.

Комитет подверг тщательному анализу ст. 19 Конвенции. Раскрывая суть запрещения «всех форм» насилия, Комитет еще раз отметил свою позицию о том, что все, даже самые легкие формы насилия в отношении детей, являются неприемлемыми. Выражение «всех форм физического или психологического насилия» не оставляет возможности для какого-либо легализованного насилия в отношении детей.

Государства-участники должны установить национальные нормы в отношении благосостояния, здоровья и развития ребенка, поскольку обеспечение этих условий является конечной целью заботы о детях и их защиты. Необходимо наличие ясных действенных юридических определений различных форм насилия, упомянутых в ст. 19 Конвенции, для запрещения всех форм насилия повсеместно.

Комитет приводит неполный перечень форм насилия относится ко всем детям во всех ситуациях. Дети могут подвергаться насилию от рук взрослых, и насилие может также происходить между детьми. Кроме того, некоторые дети наносят вред сами себе. Комитет признает, что различные виды насилия часто происходят параллельно и они могут быть смежными. Как девочки, так и мальчики находятся в опасности в отношении всех форм насилия, но насилие часто содержит гендерный компонент. Например, девочки могут больше подвергаться сексуальному насилию дома, чем мальчики, в то время как мальчики скорее могут столкнуться с насилием в системе уголовного правосудия.

«Отсутствие заботы», по мнению Комитета, означает неспособность удовлетворять физические и психологические потребности детей, оберегать их от опасности или получать медицинское обслуживание, регистрацию при рождении или другие виды обслуживания.

«Психологическое насилие» часто определяют как психологическое жестокое обращение, эмоциональное злоупотребление, оскорбление словом или эмоциональное злоупотребление либо отсутствие заботы, и оно может включать:

- все формы постоянных приносящих вред отношений с ребенком, например внушение детям, что они нелюбимы, нежеланны;
- внушение ужаса, терроризирование и угрозы;
- отказ от эмоционального общения;
- оскорбление, оскорбительное обращение, унижение, принижение, высмеивание и оскорбление чувств ребенка;
- применение насилия в семье;
- помещение в одиночное заключение, и т.д.

К «физическому насилию» относится смертельное и несмертельное физическое насилие, в частности, все виды телесных наказаний и все другие формы пытки, физическое запугивание и т.д.

Комитет объясняет, что следует понимать под принятием государствами-участниками «всех необходимых законодательных, административных, социальных и просветительных мер», содержащихся в ст. 19 Конвенции.

Законодательные меры относятся как к законодательству, включая бюджет, так и к мерам по осуществлению и правоприменению. Они включают национальные и муниципальные законы и все соответствующие правила, определяющие структуры, системы, механизмы и роли и ответственность соответствующих учреждений и компетентных лиц.

Эти меры, как считает Комитет, предполагают от государств-участников, которые еще не сделали этого:

- ратифицировать два Факультативных протокола к Конвенции и другие международные и региональные договоры в области прав человека, предусматривающие защиту для детей, включая Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней и Конвенцию против пыток, а также пересмотреть и отозвать заявления и оговорки, противоречащие предмету и цели Конвенции либо иным образом противоречащие нормам международного права;
- укрепить сотрудничество с договорными органами и другими правозащитными механизмами;

– пересмотреть и внести поправки во внутреннее законодательство в соответствии со ст. 19 и ее выполнение в общей структуре Конвенции, разработав комплексную политику в области прав ребенка и обеспечив абсолютное запрещение всех форм насилия в отношении детей во всех местах и применение эффективных и надлежащих санкций против виновных;

– выделять достаточные бюджетные ассигнования для принятия законодательных и всех других мер с целью прекращения насилия по отношению к детям;

– обеспечивать защиту детей-жертв и свидетелей, а также эффективный доступ к возмещению и компенсации;

– исполнять законы и применять судебные процедуры с учетом интересов ребенка, включая средства правовой защиты, которые имеют дети, когда нарушены их права;

– создать независимый национальный институт по вопросам прав ребенка и оказывать ему поддержку.

Административные меры должны отражать обязательства правительства по разработке политики, программ, систем мониторинга и контроля, необходимых для защиты детей от всех форм насилия.

Социальные меры должны отражать стремление правительства к обеспечению прав по защите детей и базовых и целевых услуг. Они могут инициироваться и осуществляться как государствами, так и участниками от гражданского общества при ответственности государства.

Образовательные меры должны быть направлены против отношений, традиций, обычаев и видов поведения, которые способствуют насилию в отношении детей. Они должны способствовать открытой дискуссии по вопросу о насилии с участием средств массовой информации и гражданского общества. Они должны быть направлены на поддержку жизненно важных навыков, знаний и участия детей и укрепление возможностей лиц, предоставляющих уход, и профессионалов, работающих с детьми. Они могут быть инициированы и осуществляться участниками со стороны государства и гражданского общества при ответственности со стороны государства.

Важным для раскрытия темы исследования является часть V Замечания общего порядка № 13, в которой излагаются мнения Комитета по правам ребенка о том, каким образом следует трактовать основные принципы, закрепленные в Конвенции, на чем мы подробно остановились в начале данного параграфа, в контексте выполнения положений ст. 19 Конвенции.

Комитет по правам человека отмечает, что главной целью политики государств-участников в отношении детей должны стать уважение достоинства, жизни, выживания, благополучия, здоровья, развития, участия и недискриминации по отношению к ребенку как к носителю прав. Для этого необходимо изменение подхода от отношения к защите детей, при котором дети рассматриваются и с ними обращаются как с «объектами», нуждающимися в помощи, к рассмотрению их как носителей прав, имеющих безусловное право на защиту. Подход с точки зрения прав ребенка способствует укреплению осуществления прав детей в соответствии с Конвенцией путем развития возможности несущих ответственность сторон в связи с выполнением их обязательств по соблюдению, защите и осуществлению прав (ст. 4) и возможности носителей прав требовать осуществления своих прав всегда с учетом прав на недискриминацию (ст. 2), наилучшего обеспечения интересов ребенка (п. 1 ст. 3), права на жизнь, выживание и развитие (ст. 6) и учетом мнений ребенка (ст. 12).

Комитет подчеркивает, что государства-участники должны принять соответствующие меры для того, чтобы обеспечить для каждого ребенка право на защиту от всех форм насилия «без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств». К этому относится дискриминация на базе предрассудков по отношению к детям, сексуально эксплуатируемым в коммерческих целях, бездомным детям или детям, находящимся в конфликте с законом, либо по признаку одежды и поведения детей. Государства-участники обязаны решать проблему дискриминации по отношению к уязвимым или

маргинализированным группам детей и принимать проактивные меры для обеспечения того, чтобы этим детям обеспечивалось их право на защиту на равной основе со всеми другими детьми.

Комитет подчеркивает, что интерпретация наилучших интересов ребенка должна соответствовать всей Конвенции, включая обязательство защищать детей от всех форм насилия. Она не может быть использована для оправдания практики, включая телесные наказания и другие формы жестокого или унижающего достоинство наказания, которая находится в противоречии с человеческим достоинством ребенка и его правом на физическую неприкосновенность. Мнение взрослого лица о наилучших интересах ребенка не может быть важнее обязательства соблюдать все права ребенка в соответствии с Конвенцией. В частности, Комитет утверждает, что наилучшие интересы ребенка наилучшим образом соблюдаются через посредство предупреждения всех форм насилия и поощрение позитивного воспитания с упором на необходимость сосредоточения внимания на первичном предупреждении в рамках национальных координационных структур.

Защита от всех форм насилия должна рассматриваться не только с точки зрения права ребенка на «жизнь» и «выживание», но также и с точки зрения его права на «развитие», которое необходимо толковать в увязке с общей целью защиты ребенка. Таким образом, обязательство государства-участника включает комплексную защиту от насилия и эксплуатации, которые могут поставить под угрозу право ребенка на жизнь, выживание и развитие. Комитет ожидает, что государства-участники будут трактовать «развитие» в самом широком смысле как общую концепцию, включающую физическое, умственное, духовное, моральное, психологическое и социальное развитие ребенка. Меры по осуществлению должны быть направлены на достижение оптимального развития всех детей.

По мнению Комитета, участие ребенка способствует защите, а защита ребенка является ключом к участию. Право ребенка быть заслушанным появляется уже у очень маленьких детей, которые особенно уязвимы для насилия. Следует выяснять и должным образом учитывать мнения детей, что является одним из обязательных шагов на каждом этапе в процессе защиты ребенка. Право ре-

бенка быть заслушанным особенно важно при проявлении насилия. Что касается семьи и воспитания, то Комитет высказал мнение о том, что это право играет превентивную роль по отношению ко всем формам насилия дома и в семье. Далее Комитет подчеркивает значение участия детей в разработке стратегий предупреждения в целом и в школе в частности в деле искоренения предупреждения запугивания и других форм насилия в школе. Следует поддерживать инициативы и программы, направленные на укрепление собственных возможностей детей по искоренению насилия. Поскольку применение насилия по сути своей подавляет человека, необходимо принимать деликатные меры для обеспечения того, чтобы действия по защите детей не приводили к их дальнейшему подавлению, а скорее оказывали позитивное влияние на их восстановление и реинтеграцию через посредство тщательно спланированного участия. Комитет отмечает, что с барьерами на пути участия сталкиваются особенно маргинализированные и дискриминируемые группы.

Контрольные вопросы к главе 3

1. Какой договорный орган по правам человека был создан впервые и стал функционировать?
2. На основе какого акта был создан Подкомитет по предупреждению пыток и чем он отличается от Комитета по пыткам?
3. В чем выражается независимость членов договорных органов по правам человека? Какие акты регулируют этот вопрос?
4. Какие критерии применяются при формировании договорных органов по правам человека?
5. Каковы взаимоотношения между договорными органами по правам человека и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека?
6. Расскажите о процедуре подготовке и рассмотрения докладов государств-участников о выполнении ими обязательств по соответствующей конвенции о правах человека?
7. Чем отличается «первоначальный» доклад государства-участника от «периодического»?
8. С какой целью и кем составляется перечень дополнительных вопросов, которые подлежат рассмотрению в связи с периодическим докладом государства-участника?

9. Что Вы понимаете под «особыми мерами», предпринимаемыми некоторыми договорными органами по правам человека?
10. Раскройте цель и содержание заключительных замечаний договорных органов по докладам государств-участников.
11. Какова юридическая природа замечаний общего порядка, принимаемых договорными органами по правам человека?
12. Когда и в каком договорном органе по правам человека отчитывалось государство, гражданином которого Вы являетесь, за последние два года?

Рекомендуемая литература к главе 3

1. *Абашидзе А.Х., Гольцаев А.О.* Универсальный периодический обзор // Российский ежегодник международного права, 2010. — СПб., 2011. — С. 295–305.
2. *Абдулаев М.И.* Международно-правовой контроль в области защиты прав человека // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 99–105.
3. *Быкова Е.А.* Международно-правовой механизм контроля за соблюдением обязательств государств в области защиты прав ребенка // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. — 2004. — № 2. — С. 95–106.
4. *Валеев Р.М.* Контроль в современном международном праве. Казань, 2001.
5. *Валеев Р.М.* Международный контроль за выполнением международно-правовых норм о правах человека // Российская Федерация в Совете Европы: Проблемы применения норм о защите прав человека: Материалы международной конференции. — Екатеринбург, УрГЮА, 1998. — С. 223–224.
6. *Валеев Р.М.* Международный контроль за выполнением международно-правовых норм о правах человека // Права человека: теория и практика: Сб. научных трудов. — Нижнекамск, 2002. — С. 96–110.
7. *Гаввердовский А.С.* Имплементация норм международного права. — Киев, 1980.
8. *Гаврилов В.В.* Международных механизм контроля за имплементацией универсальных актов о правах человека // МЖМП. — 1995. — № 4. — С. 24–37.

9. *Геворкян А.* Обзор функций контроля за соблюдением договоров в сфере прав человека // РЕМП, 2004. — СПб., СКФ «Россия-Нева», 2005. — С. 74–91.

10. *Гремза Н.Ю.* Актуальные проблемы деятельности конвенционных комитетов в области международной защиты прав человека // РЕМП, 2003. — СПб., СКФ «Россия-Нева», 2003. — С. 224–232.

11. *Гремза Н.Ю.* Возможные пути реформирования системы конвенционных органов в области международной защиты прав человека // МЖМП. — 2004. — № 2. — С. 18–36.

12. *Дикман С.С.* Юридическая природа решений Комитета ООН по правам человека: основные проблемы // Труды Института государства и права Российской академии наук. Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права. — 2010. — № 1. — С. 75–87.

13. *Захарова Н.В.* Выполнение обязательств, вытекающих из международного договора. — М., 1987.

14. Как работать по Программе ООН в области прав человека. Справочник для гражданского общества Объединенных Наций. Права человека. УВКПЧ. — Нью-Йорк и Женева, 2008. — С. 31–73.

15. *Карташкин В.А.* Международные механизмы защиты прав человека: Как подать жалобу в международные органы. — М., 2003.

16. Комитет против пыток: всемирная компания за права человека: перевод. — М., 1994.

17. *Котляров И.И.* Правовые вопросы контроля за соблюдением международных обязательств // Международное сотрудничество и международное право. — М., 1977.

18. *Лукиянцев Г.Е.* О некоторых теоретических и практических аспектах международного сотрудничества и международного контроля в области прав человека // Международное право — International Law. — 2005. — № 4 (24). — С. 97–124.

19. *Манов Б., Манов А., Москаленко К.* Обращение в международно-правовые органы как средство защиты прав и свобод человека // Законность. — 1996. — № 6. — С. 12–18.

20. Международная защита прав человека с использованием некоторых международно-правовых механизмов. 3-е изд., испр. и доп. / Под общ. ред. К.А. Москаленко. — М., 2004.

21. *Решетов Ю.А.* Механизм рассмотрения частных жалоб конвенционными органами // РЕМП, 2002. — СПб., СКФ «Россия-Нева», 2002. — С. 316–318.

22. *Abashidze A.* The Complementary Role of General Comments in Enhancing the Implementation of Treaty Bodies' Recommendations and Views (the Example of CESCR) // *New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?* / Ed. by: M. Cherif Bassiouni, William A. Schabas — Antwerp: Intersentia Publishers, 2011. — C. 137–148

23. ADDO, Michael K., *Practice of the United Nations Human Rights Treaty Bodies in the Reconciliation of Cultural Diversity with Universal Respect for Human Rights* // *Human Rights Quarterly*. — 2010. — Vol. 32. — Issue 3.

24. *Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations Under International Instruments on Human Rights* // Doc. UN. A/62/224.

25. General Comments № 10 (Rev. 1): The Rights of the Child.

26. General Comments № 12: The Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

27. General Comments № 15 (Rev. 1): Civil and Political Rights: The Human Rights Committee.

28. General Comments № 16 (Rev. 1): The Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

29. General Comments № 17: The Committee against Woman: The Convention and the Committee.

30. General Comments № 24 (Rev. 1): The International Convention on Migrant Workers and Its Committee.

31. General Comments № 30: The United Nations Human Rights Treaty System: An Introduction to the Core Human Rights Treaties and the Treaty Bodies.

32. General Comments № 7 (Rev. 1): Complaint Procedures.

33. *Hampson F.* An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery // *Human Rights Law Review*. — 2007. — Vol. 7. — № 7.

34. *Harmonized Guidelines on Reporting Under the International Human Rights Treaties, Including Guidelines on Common Core Document and Treaty-specific Targeted Documents* // Doc. UN. HRI/MC/2005/3.

35. *Navanethem Pillay.* Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Com-

missioner for Human Rights. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. June 2012.

36. *O'flaherty M.* Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review. — 2010. — Vol. 10. — № 2.

37. *Tyagi Yogesh.* The UN Human Rights Committee. Practice and Procedure. — Cambridge University Press, 2010.

Программное обеспечение

- 1) ГАРАНТ, Справочно-правовая система.
- 2) КОНСУЛЬТАНТ+, Справочно-правовая система.
- 3) Аудиовизуальная библиотека ООН по международному праву.

Г Л А В А 4

ПАРИЖСКИЕ ПРИНЦИПЫ О СТАТУСЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ПООЩРЕНИЕМ И ЗАЩИТОЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Организация Объединенных Наций оказывает практическую помощь государствам в их усилиях по защите и поощрению прав человека. При этом ООН принимает во внимание тот факт, что практическая задача защиты поощрения прав человека является задачей прежде всего национальной, и ответственность за ее решение должно нести каждое государство. На национальном уровне защита прав может быть наилучшим образом обеспечена с помощью соответствующего законодательства, независимой судебной власти, законодательного оформления и применения индивидуальных гарантий и средств защиты, а также создания демократических институтов. Кроме того, наиболее эффективными кампаниями просветительного и информационного характера могут быть кампании, разрабатываемые и осуществляемые на национальном или местном уровне и учитывающие местные культурные и традиционные условия.

Ратифицировав тот или иной договор в области прав человека, государства включают его положения непосредственно в свое внутреннее законодательство или обязуются выполнять содержащиеся в нем обязательства иным путем. Поэтому общепризнанные стандарты и нормы в области прав человека находят сегодня свое отражение во внутреннем законодательстве большинства стран. Однако наличие закона о защите конкретных прав далеко не всегда оказывается достаточным, если он не обеспечивает также наличие всех правовых полномочий и институтов, необходимых для того, чтобы гарантировать их эффективную реализацию.

Таким образом, становится все более очевидным тот факт, что эффективное осуществление прав человека требует создания национальных инфраструктур для их защиты и поощрения. В последние годы во многих странах были созданы официальные учреждения по правам человека. Хотя задачи таких учреждений могут быть весьма различными для каждой страны, все они направлены на достижение общей цели, и поэтому все вместе именуются национальными учреждениями, занимающимися защитой и поощрением прав человека.

Хотя всеобщий интерес к национальным учреждениям представляет собой сравнительно новое явление, впервые интерес к таким учреждениям был проявлен ООН еще в 1946 г., когда к этому вопросу первым обратился ЭКОСОС. Совет предложил государствам-членам рассмотреть вопрос о «желательности учреждения информационных групп или местных комитетов по правам человека в пределах своих стран для сотрудничества с ними в развитии деятельности Комиссии по правам человека».

В 1960 г. в резолюции, где признавалась уникальная роль, которую национальные учреждения могут играть в защите и поощрении прав человека, ЭКОСОС предложил правительствам поощрять создание и дальнейшую деятельность таких органов, а также сообщать о своих идеях и направлять информацию по этому вопросу Генеральному секретарю. Этот процесс в настоящее время развивается, и доклады о полученной информации регулярно представляются Генеральным секретарем Совета по правам человека, Генеральной Ассамблее и государствам-членам.

По мере активизации нормотворческой деятельности в области прав человека в течение 60-х и 70-х гг. дискуссии по вопросам национальных учреждений все в большей степени концентрировались на определении путей, с помощью которых эти органы могли бы содействовать эффективному осуществлению указанных международных норм. В 1978 г. Комиссия по правам человека постановила организовать семинар, посвященный национальным и местным учреждениям, занимающимся поощрением и защитой прав человека с целью выработки руководящих принципов в отношении структуры и функционирования таких органов. В этой связи в

Женева с 18 по 29 сентября 1978 г. проходил семинар по национальным и местным учреждениям, занимающимся поощрением и защитой прав человека, в ходе которого был принят ряд руководящих принципов. Согласно этим руководящим принципам, национальные учреждения должны выполнять следующие функции:

- действовать в качестве источника информации о правах человека для правительства и народа своей страны;
- оказывать помощь в просвещении общественности и содействии осознанию и уважению ею прав человека;
- рассматривать, обсуждать и давать рекомендации в отношении какого-либо конкретного положения дел, которое может сложиться в той или иной стране и рассмотрение которого правительство может пожелать передать им;
- консультировать по любым вопросам, касающимся прав человека, передаваемым им правительствами;
- изучать и следить за состоянием законодательства, судебными решениями и административными распоряжениями, направленными на поощрение прав человека, а также готовить доклады по этим вопросам соответствующим органам;
- выполнять любые другие функции, которыми правительства могут пожелать наделить их в связи с обязательствами данного государства по тем международным соглашениям в области прав человека, участником которых оно является;

В отношении структуры таких учреждений руководящие принципы предусматривали рекомендации, согласно которым они должны:

- организовываться таким образом, чтобы их состав отражал участие различных слоев общественности, привлекая тем самым все слои населения к процессу принятия решений в отношении прав человека;
- функционировать регулярно при обеспечении беспрепятственного доступа к ним любого члена общества или представителя государственного органа;
- в соответствующих случаях иметь местные или региональные консультативные органы для оказания им помощи в осуществлении своих функций.

Впоследствии эти руководящие принципы были одобрены Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей. Комиссия предложила всем государствам-членам предпринять соответствующие шаги для создания там, где они еще отсутствуют, национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека, и просила Генерального секретаря представить подробный доклад о существующих национальных учреждениях.

На протяжении 80-х гг. прошлого века ООН по-прежнему проявляла активный интерес к этому вопросу, и Генеральной Ассамблее была представлена серия докладов, подготовленных Генеральным секретарем.

В 1990 г. Комиссия по правам человека предложила провести совещание с участием национальных и региональных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Задача совещания заключалась в рассмотрении форм сотрудничества национальных учреждений с международными учреждениями, такими, как ООН и ее специализированные учреждения, и в изучении путей повышения их эффективности. Выводы этого важного совещания, проходившего в Париже в октябре 1991 г., нашли отражение в принципах, известных как «Парижские принципы», касающихся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека.

Следует отметить, что несмотря на отсутствие двух абсолютно одинаковых учреждений можно, тем не менее, выделить ряд общих особенностей, которые отличают эти учреждения от других также занимающихся вопросами прав человека. Все национальные учреждения являются по своему характеру административными в том смысле, что они не являются ни судебными, ни законодательными. Как правило, эти учреждения обладают постоянными консультативными полномочиями в отношении прав человека на национальном и/или международном уровнях. Эти цели реализуются либо в рамках деятельности общего характера — путем выработки мнений и рекомендаций, либо на основе рассмотрения и принятия решений по жалобам, представляемым отдельными лицами или группами. В некоторых странах создание национального учреждения по правам человека предусмотрено конституцией. Чаще всего

такие учреждения создаются на основе соответствующего закона. Хотя многие национальные учреждения так или иначе создаются при исполнительных органах власти, фактический уровень их независимости определяется рядом факторов, включая их членский состав и методы деятельности.

Большинство существующих национальных учреждений можно разбить на две большие категории: «комиссии по правам человека» и «омбудсмены». Еще одну, менее распространенную, но не менее важную категорию составляют «специализированные» национальные учреждения, задача которых заключается в защите прав особых уязвимых групп населения, например, этнических и языковых меньшинств, коренного населения, детей, беженцев или женщин.

Во многих странах специальные комиссии были созданы для обеспечения эффективного применения законов и положений, касающихся защиты прав человека. Большинство комиссий действует независимо от других государственных органов, хотя на них может быть возложена обязанность регулярно отчетываться перед законодательными органами. В каждой стране могут существовать собственные требования или ограничения при отборе членов.

Комиссии по правам человека занимаются главным образом защитой граждан от дискриминации, а также защитой гражданских и других прав человека. Функции и полномочия конкретной комиссии определяются законодательным актом, на основе которого она создается. Эти законы служат также для определения круга ведения комиссии, поскольку определяют те виды поведения дискриминационного или насильственного характера, которые она правомочна расследовать. Одни комиссии занимаются рассмотрением случаев предполагаемого нарушения любого из прав, признанных в конституции. Другие могут иметь возможность рассматривать случаи дискриминации, основанной на весьма различных признаках, таких, как раса, цвет кожи, религия, пол, национальное или этническое происхождение, инвалидность, социальное положение, сексуальная ориентация, политические убеждения и имущественное положение.

Одной из наиболее общих для всех комиссий по правам человека функцией является получение и расследование жалоб отдель-

ных лиц или групп на предполагаемые злоупотребления в области прав человека, совершаемые в нарушение существующего национального законодательства. Для надлежащего выполнения своих задач комиссии обычно имеют возможность получать доказательства, касающиеся расследуемого вопроса. При значительном своеобразии процедур, применяемых различными комиссиями по правам человека в ходе расследования и урегулирования жалоб, многие из них используют методы примирения и/или арбитража. В процессе примирения комиссии пытаются устранить разногласия между двумя сторонами с целью достижения взаимоприемлемого результата. В случае невозможности урегулирования спора с помощью примирения комиссии могут прибегать к процедуре арбитража, в ходе которого после слушания они выносят определение.

Комиссии по правам человека не правомочны выносить постановления, являющиеся обязательными с правовой точки зрения для сторон в иске. Однако это не означает, что рекомендуемые ими меры по урегулированию или соответствующему выправлению положения можно игнорировать. В некоторых случаях специальный суд заслушивает и определяет спорные вопросы неурегулированного иска. В случае отсутствия специального суда комиссии могут передавать неурегулированные иски в обычные суды для вынесения окончательного и обязательного определения.

Еще одна важная функция комиссии по правам человека заключается в систематическом обзоре политики правительства в области прав человека с целью выявления упущений в соблюдении прав человека и предложения средств по их устранению. Комиссии по правам человека могут также следить за соблюдением данным государством собственных и международных законов в области прав человека и, в случае необходимости, предлагать изменения. Важным фактором общей действенности и возможной эффективности комиссий является их способность возбуждать расследование от своего имени. Это особенно применимо к ситуациям, в которые оказываются вовлеченными лица или группы, не располагающие финансовыми или людскими ресурсами для направления отдельных жалоб.

В настоящее время институт омбудсмена существует во многих странах. Омбудсмен (им может быть отдельное лицо или группа лиц), как правило, назначается парламентом, действующим в рамках своих конституционных полномочий, или на основе специального закона. Основная функция этого института заключается в защите прав отдельных лиц, считающих себя жертвами несправедливых действий со стороны государственной администрации. В соответствии с этим омбудсмен зачастую действует в качестве беспристрастного посредника между пострадавшим лицом и правительством.

Трудно найти две страны, где существуют абсолютно одинаковые институты омбудсмена, но при этом все они в осуществлении своих функций следуют аналогичным процедурам. Омбудсмен принимает жалобы от представителей общественности и расследует эти жалобы при условии, что они входят в сферу его компетенции. В процессе расследования омбудсмену, как правило, предоставляется доступ к документам всех соответствующих государственных органов. Затем он разрабатывает текст рекомендации по результатам этого расследования. Указанный текст передается лицу, направившему жалобу, а также учреждению или органу, против которого направлена эта жалоба. В целом в случае неприятия шагов по рекомендации омбудсмен может представить конкретный доклад в законодательный орган. Это делается в дополнение к ежегодному докладу тому же органу, который может содержать информацию о выявленных проблемах и предложения о внесении изменений законодательного и административного характера.

Хотя любой гражданин, который считает, что имело место нарушение его прав, может направить жалобу омбудсмену, во многих странах существует положение, согласно которому истец в первую очередь должен исчерпать все альтернативные средства правовой защиты. Могут существовать также временные ограничения для направления жалоб и, хотя полномочия омбудсменов, как правило, охватывают все аспекты государственного управления, некоторые из них не правомочны рассматривать жалобы, касающиеся президентов, министров или судебных органов.

Для каждой страны характерны также свои средства доступа к омбудсмену. Во многих странах отдельные лица могут подать жалобу непосредственно в бюро омбудсмана. В других странах жалобы могут быть представлены через посредника, например члена парламента. Жалобы, подаваемые омбудсмену, как правило, носят конфиденциальный характер и личность истца не разглашается без его согласия.

Деятельность омбудсмана не всегда сводится к принятию шагов по жалобам. Он может также начинать расследование по собственной инициативе. Расследование, начатое омбудсменом по собственной инициативе, часто касается вопросов, которые, по его мнению, затрагивают широкие слои общественности, или права групп и потому не могут быть объектом индивидуальной жалобы.

Различая функции этих институтов, можно заключить, что в большинстве случаев главная функция омбудсмана заключается в обеспечении справедливости и законности государственного управления. Комиссии по правам человека в большей степени занимаются вопросами дискриминации и в этом отношении нередко рассматривают действия частных органов и отдельных лиц, а также правительства.

В каждой стране существуют характерные для нее уязвимые слои населения и группы меньшинств, однако наиболее общей для всех них является проблема дискриминации. Членами обществ, которые чаще всего признаются правительствами в качестве лиц, нуждающихся в специализированных учреждениях по правам человека для защиты их интересов, являются лица, принадлежащие к этническому, языковому и религиозным меньшинствам, коренное население, иностранцы, мигранты, иммигранты, беженцы, дети, женщины, а также бедные и инвалиды.

Такие специализированные учреждения создаются для содействия развитию государственной и социальной политики, разработанной для защиты данной конкретной группы. Они, как правило, полномочны расследовать случаи и формы дискриминации в отношении отдельных лиц данной группы или группы в целом. В целом, имея возможность расследовать жалобы какого-либо члена группы на действия другого ее члена или государственного органа,

эти специализированные учреждения, как и другие национальные учреждения, занимающиеся правами человека, далеко не всегда правомочны выносить обязательные решения или возбуждать судебный иск.

Наряду с предоставлением материальной и консультативной помощи на индивидуальной и коллективной основе такие учреждения часто несут ответственность в вопросах контроля за эффективностью существующего законодательства и конституционных положений в той мере, в какой они касаются конкретной группы. Таким образом, они часто действуют в качестве консультантов или советников парламента и исполнительных органов власти.

Национальное учреждение наделено полномочиями по защите и поощрению прав человека.

Национальное учреждение имеет мандат, который охватывает как можно более широкий круг вопросов и четко изложен в конституции или законодательстве и в котором определяется его состав и круг ведения.

В частности, национальное учреждение осуществляет следующие функции.

1. Представлять в консультативном порядке правительству, парламенту и любому другому компетентному органу либо по просьбе заинтересованных компетентных органов, либо используя право на независимое рассмотрение материалов, суждения, рекомендации, предложения и доклады, касающиеся любых вопросов, связанных с защитой и поощрением прав человека. Национальное учреждение может принять решение об их опубликовании. Суждения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения касаются следующих областей:

– любых законодательных и административных положений, а также положений, касающихся судопроизводства и направленных на соблюдение прав человека и повышение эффективности их защиты. В этой связи национальное учреждение изучает законодательство и действующие административные положения, а также законопроекты и предложения о принятии законов и делает рекомендации, которые оно сочтет целесообразными, в целях обеспе-

чения соответствия этих положений основополагающим принципам, касающимся прав человека. В случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, усовершенствование действующего законодательства и принятие или изменение административных мер;

- любого случая нарушения прав человека, который она может считать необходимым рассмотреть;

- подготовки докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;

- привлечения внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой стране, представления ему предложений относительно любых мер, направленных на то, чтобы положить таким нарушениям конец, и, в случае необходимости, изложения своих соображений относительно позиции правительства и принятых им мер.

2. Поощрять и контролировать согласование законодательства, национальных правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление.

3. Содействовать ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к этим документам и следить за их осуществлением.

4. Оказывать содействие в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам ООН, а также региональным учреждениям в осуществление своих обязательств по конвенциям, и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу в соответствии с принципом независимости.

5. Сотрудничать с ООН и любыми другими учреждениями системы ООН, с региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в областях, связанных с защитой и поощрением прав человека.

6. Принимать участие в разработке программ, касающихся преподавания и исследований по вопросам прав человека, и участвовать в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах.

7. Распространять информацию о правах человека и борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, привлекая внимание общественности к этим вопросам, в частности посредством информирования и просветительской деятельности, и используя все средства массовой информации.

Состав национального учреждения и порядок выдвижения его членов, выбираемых или назначаемых, должны соответствовать процедуре, предусматривающей все необходимые гарантии для обеспечения плюралистического представительства социальных сил (гражданского общества), имеющих отношение к защите и поощрению прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями или посредством участия в их деятельности представителей:

- неправительственных организаций, компетентных в области прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, заинтересованных общественных и профессиональных организаций, в частности организаций юристов, медиков, журналистов и деятелей науки;

- различных философских и религиозных течений;

- университетов и квалифицированных экспертов;

- парламента;

- административных органов (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

Национальное учреждение располагает инфраструктурой, обеспечивающей надлежащее осуществление его функционирования, в том числе достаточными средствами. Эти средства, в частности, должны использоваться для найма персонала и аренды помещений, с тем чтобы обеспечить его автономность от государства, при этом предусматривается только финансовый контроль такого учреждения при условии уважения его независимости.

Для гарантии мандата сотрудников такого учреждения, без чего оно не может быть действительно независимым, их назначения производятся в соответствии с официальным актом, в котором четко указывается продолжительность, начало и конец действия

мандата. Он может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера его состава.

В рамках своей деятельности национальное учреждение должно:

- изучить по своему усмотрению любые вопросы, относящиеся к его компетенции, будь то вопросы, представленные правительством или рассматриваемые по инициативе его членов или по предложению любого лица, обратившегося с заявлением;

- заслушивать любое лицо, запрашивать любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к его компетенции;

- обращаться к общественности либо непосредственно, либо через любые средства массовой информации, в частности для информирования о своих оценках и рекомендациях;

- проводить заседания на регулярной основе и в зависимости от необходимости, на которых должны присутствовать все его регулярно созываемые члены;

- создавать в своих рамках и в зависимости от необходимости рабочие группы и учреждать местные или региональные отделы для содействия осуществлению возложенных на них функций;

- координировать свою деятельность с другими судебными или несудебными органами, занимающимися защитой и поощрением прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);

- с учетом важной роли неправительственных организаций, дополняющих деятельность национальных учреждений, развивать связи с неправительственными организациями, занимающимися защитой и поощрением прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особенно уязвимых групп (в частности, детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Национальное учреждение может быть наделено правом получать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся отдельных ситуаций. Оно может рассматривать материалы, направленные отдельными лицами, их представителями, третьими сторона-

ми, неправительственными организациями, ассоциациями и профсоюзами и любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеупомянутых принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- стремиться к дружественному урегулированию посредством согласительной процедуры или в рамках, предписанных законом, посредством принятия обязательных для исполнения решений или, в случае необходимости, урегулировать спор на основе конфиденциальности;

- информировать автора заявления о его правах, в частности об имеющихся в его распоряжении средствах правовой защиты, и облегчать ему доступ к таким средствам;

- рассматривать жалобы или заявления и направлять их любому другому органу, компетентному в рамках, установленных законом;

- делать рекомендации компетентным органам, в частности посредством выдвижения предложений об изменениях или реформах законодательства, административных правил и практики, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми пришлось столкнуться лицам, заявившим о своих правах.

Контрольные вопросы к главе 4

1. Расскажите о «Парижских принципах», касающихся деятельности правозащитных учреждений.

2. Каким статусом пользуются национальные учреждения, занимающиеся поощрением прав человека на национальном уровне, в правозащитной системе ООН?

3. Какие национальные учреждения, занимающиеся поощрением прав человека в государстве, гражданином которого Вы являетесь, полностью соответствуют Парижским принципам?

4. Каким образом гражданское общество и НПО участвуют в процессе подготовки периодических докладов государствами-участниками?

5. Какие замечания получило государство, гражданином которого Вы являетесь, от договорных органов по правам человека

по поводу распространения информации о конвенциях по правам человека?

6. Каким статусом обладают конвенции о правах человека, участником которых является государство, гражданином которого Вы являетесь, в национальной правовой системе? Возможна ли в государстве, гражданином которого Вы являетесь, прямая ссылка в судебном процессе на конвенции по правам человека? Если нет, то в чем причина? Если да, то приведите конкретные примеры из национальной судебной практики.

Рекомендуемая литература к главе 4

1. *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Защита прав человека. Международные и российские механизмы. — М., 2003.

2. *Ковлер А.И.* Россия в Европейском Суде по правам человека: итоги 2008 г. // Российское правосудие. — 2009. — № 3 (35). — С. 23–29.

3. *Матвеева Т.Д.* Международные и национальные инструменты и механизм защиты прав человека. — М.: ПАГС, 1995.

4. *De Schutter Olivier.* International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary. — Cambridge University Press, 2010.

5. *Navanethem Pillay.* Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. June 2012.

Программное обеспечение

- 1) ГАРАНТ, Справочно-правовая система.
- 2) КОНСУЛЬТАНТ+, Справочно-правовая система.
- 3) Аудиовизуальная библиотека ООН по международному праву.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хотя участие государств в международных договорах по правам человека зависит от воли соответствующих суверенных государств, а каждый договорный орган по правам человека, созданный на основе этих международных договоров представляет собой комитет экспертов, независимый от других комитетов, в совокупности они создают систему договорных органов по правам человека, тесно взаимодействуют и дополняют универсальную систему правозащитных механизмов ООН. То в какой степени международные договоры по правам человека и договорные органы по правам человека могут функционировать вместе как система зависит, по крайней мере, от следующих факторов. Во-первых, государства должны принять все основные международные договоры по правам человека как систему и ввести их положения в действие на национальном уровне через всеобщую их ратификацию и имплементацию. Во-вторых, договорные органы по правам человека должны координировать свою деятельность, с тем чтобы выработать последовательный и системный подход к наблюдению за осуществлением прав человека на национальном уровне.

Необходимая координация работы договорных органов по правам человека была признана Генеральной Ассамблеей ООН еще в 1983 г., когда она призвала председателей договорных органов по правам человека проводить совещания для обсуждения вопросов повышения эффективности своей работы. С 1995 г. проводятся также ежегодные совещания председателей договорных органов по правам человека. Эти совещания дают председателям договорных органов по правам человека возможность обсудить не только свою работу, но и рассмотреть пути повышения эффективности системы договорных органов в целом. На совещаниях уже обсуждались такие вопросы, как: упорядочение и общее совершенствование процедуры представления докладов по правам че-

ловека; согласование методов работы комитетов; последующая деятельность по итогам проведения всемирных конференций по правам человека и т.д. На совещании председателей договорных органов по правам человека в 2012 г. в Адис-Абебе были согласованы положения, связанные с обеспечением беспристрастности и независимости экспертов комитетов.

Неотъемлемой частью совещаний председателей договорных органов по правам человека стали также неофициальные консультации с государствами-участниками, с партнерами по ООН и НПО. Уже состоялись такие встречи в Марракеше, Познани и других местах.

Система договорных органов по правам человека продолжает расширяться за счет принятия новых международных договоров по правам человека и создания новых договорных органов по правам человека. Такие изменения, безусловно, обеспечивают более широкую защиту прав человека в ряде конкретных областей, вызывающих озабоченность международного сообщества, однако вместе с тем создают серьезную проблему для всей системы договорных органов по правам человека, связанную с тем, как наилучшим образом обеспечить эффективную совместную работу различных элементов расширяющейся системы для целей универсального поощрения и защиты прав человека. В условиях продолжающегося роста числа международных договоров по правам человека важно, чтобы они взаимно дополняли друг друга и чтобы все эти международные договоры, а также договорные органы, созданные для наблюдения за их осуществлением, эффективно совместно работали в качестве комплексной системы поощрения и защиты прав человека.

В своем докладе 2002 г., озаглавленном «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назвал дальнейшую модернизацию системы договорных органов по правам человека ключевым элементом деятельности ООН в области поощрения и защиты прав человека¹. Он призвал договорные органы по правам человека

¹ См.: Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований: Доклад Генерального секретаря // Док. ООН. А/57/387. 9 сентября 2002 г.

рассмотреть две меры: во-первых, разработать более скоординированный подход к своей деятельности и стандартизировать свои различающиеся требования к представлению докладов; и, во-вторых, разрешить каждому государству подготавливать единый доклад, содержащий резюме выполнения им положений всех международных договоров по правам человека, участником которых оно является.

В марте 2005 г. в своем докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан выступил за то, чтобы «разработать и выполнять согласованные инструкции относительно представления докладов во все договорные органы по правам человека, с тем чтобы эти органы могли функционировать в качестве единой системы»¹. В этом же году Верховный комиссар ООН по правам человека Луиза Арбур выступила с предложением о создании объединенного постоянного органа по правам человека. Она сообщила о своем намерении представить варианты реформы договорных органов по правам человека для рассмотрения на межправительственном совещании в 2006 г.

В ответ договорные органы по правам человека начали процесс консультаций по двум проблемам: 1) повышение координации между договорными органами, в том числе путем упорядочения методов работы; 2) совершенствование процесса представления докладов по осуществлению международных договоров по правам человека, включая согласование требований в отношении представления докладов.

Дискуссии по этим аспектам начались в условиях когда каждый договорный орган стремился подходить к своей работе независимо от других договорных органов, несмотря на дублирование многих аспектов их деятельности. Такое состояние дел объяснялось прежде всего специальным характером учреждения каждого комитета: в соответствии с соответствующим международным договором комитеты могли свободно разрабатывать свои собственные процедуры и практические формы работы, что на практике часто приводило к путанице и непоследовательности.

¹ Док. ООН. A/59/2005, para. 147.

Ради справедливости следует отметить, что договорные органы в течение многих лет сами активно искали пути повышения эффективности своей работы путем упорядочения и согласования своих методов и практических форм работы. Предложения Генерального секретаря ООН в этой ситуации дали новый импульс этому процессу. Предложения по таким вопросам, как стандартизация терминологии и условного обозначения документов, стали активно обсуждаться на совещаниях председателей, и каждый комитет в индивидуальном порядке пытался пересмотреть свои методы работы в целях использования наилучшей практики других комитетов. В то же время в различных комитетах постоянно подчеркивалось, что некоторые различия в практике комитетов обоснованы или даже необходимы в силу требований, связанных со строгим соблюдением положений соответствующего международного договора.

Однако после интенсивных консультаций с государствами-участниками, специализированными учреждениями ООН, НПО договорные органы по правам человека пришли к выводу, что представление единого доклада явится огромной проблемой для государств-участников. Вместо этого договорные органы высказались за расширение сферы охвата базового документа с тем, чтобы он включал полную информацию о правовой базе для поощрения и защиты прав человека в целом внутри соответствующего государства, а также информацию об осуществлении основных положений о правах человека, имеющих отношение к нескольким международным договорам по правам человека. Этот расширенный базовый документ, по их мнению, будет представляться всем договорным органам наряду с индивидуальным докладом для каждого договорного органа, содержащим информацию, имеющую отношение только к соответствующему международному договору. В результате доклады государств договорным органам будут состоять из общего документа, излагающего целостный взгляд на осуществление прав человека, и документа, касающегося конкретного международного договора, в котором основное внимание будет уделяться вопросам, имеющим отношение непосредственно к каждому комитету и соответствующему международному договору по правам человека.

В июне 2004 г. межкомитетское совещание и совещание председателей договорных органов по правам человека приняло решение о проведении дальнейших консультаций с целью стимулировать использование расширенного базового документа государств-участников с информацией о правовой базе государства, а также об осуществлении сущностных положений о правах человека, которые фигурируют в двух или более договорах. Такой расширенный базовый документ затем дополнялся бы сжатыми докладами по вопросам, непосредственно касающимся данного конкретного международного договора. В конечном итоге было принято решение о том, что государства, желающие использовать такой подход при представлении ими своих докладов в договорные органы, могут это делать.

Основное внимание в рамках работы по обеспечению более эффективного осуществления международных договоров по правам человека уделялось и продолжает уделяться представлению докладов государствами¹. Это объясняется тем, что по мере расширения системы договорных органов возникли проблемы, связанные с задержкой в представлении и/или рассмотрении докладов, представлением с опозданием или непредставлением, а также дублированием требований договорных органов в отношении представления докладов.

В разделе «Проблемы, стоящие перед системой договорных органов», содержащемся в докладе Верховного комиссара ООН по правам человека по укреплению системы договорных органов по правам человека, приводится следующая статистика: только 16% отчетов, подлежащих представлению в 2010 и 2011 гг., было представлено в строгом соответствии со сроками, установленными договорными органами; по некоторым международным договорам, таким как МПЭСКП, КПП и МПГПП, около 20% государств-участников никогда не представляли первоначальный отчет; по состоянию на апрель 2012 г. 626 отчетов государств-участников были просрочены; для тех договорных органов, которые рассматривают индивидуальные сообщения, увеличивающее число обра-

¹ См.: Док. ООН. A/RES/57/202.

щений (в среднем 480 индивидуальных сообщений в состоянии ожидания в 2011 г.) также привело к значительным задержкам в этой процедуре. Например, для КПЧ с 333 случаями в состоянии ожидания среднее время задержки между регистрацией и окончательным решением по делу составляет около трех с половиной лет¹.

В ходе частичных координационных работ методы договорных органов по правам человека получают заметное упорядочение, в том числе благодаря гармонизации правил, предъявляемых к подготовке докладов государствами-участниками путем использования общего шаблона документа и тематических докладов по отдельным международным договорам по правам человека². В этом вопросе немаловажную роль сыграл Секретариат ООН, подготовивший гармонизированное руководство по базовому документу.

Договорные органы по правам человека работают также над тем, чтобы координировать их деятельность с УПО и спецпроцедурами Совета ООН по правам человека³.

Таким образом следует особо подчеркнуть, что реформа правозащитных механизмов ООН, процесс который перешел в практическую плоскость в 2006 г. и продолжается ныне, является частью плана реформирования ООН, который однако до сих пор не имеет четкого контура. Этот общий процесс реформирования системы ООН и ее правозащитных механизмов не затрагивает существенно договорные органы по правам человека. Следовательно, мы не можем говорить о процессе реформы договорных органов по правам человека. Правильнее было бы говорить в этой ситуации о процессе укрепления системы договорных органов по правам человека.

¹ См.: Док. ООН. A/66/860, 26 June 2012. — P. 21–25.

² См.: Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents // Док. ООН. HRI/MC/2005/3.

³ См.: Effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights // Док. ООН. A/62/224.

Российская Федерация внесла (при поддержке 19 государств) на рассмотрение ГА ООН проект резолюции, который был принят 23 февраля 2012 г. на сессии ГА ООН¹. Резолюция поручала Председателю ГА начать открытый межправительственный процесс, предусматривающий проведение открытых, транспарентных и всеохватывающих переговоров по вопросу о том, как укрепить систему договорных органов по правам человека. Резолюция также предусматривала, что в рамках межправительственного процесса будут приняты во внимание предложения, выработанные в рамках двухлетних многосторонних консультаций («Дублинский процесс») при содействии Верховного комиссара ООН по правам человека, по итогам которых Верховный комиссар не позднее июня 2012 г. подготовит доклад. 26 июня 2012 г. доклад Верховного комиссара ООН по правам человека был представлен. Предполагается продолжение дискуссии, прежде всего по вопросам, которые нашли отражение в докладе Верховного комиссара ООН по правам человека, связанным с укреплением договорных органов по правам человека².

¹ См.: Док. ООН. A/RES/66/254.

² См.: Док. ООН. A/66/860, 26 June 2012.

СЛОВАРЬ (ГЛОССАРИЙ) СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕРМИНОВ, КАСАЮЩИХСЯ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Базовый документ

Документ, представляемый государством-участником Генеральному секретарю ООН и содержащий информацию общего характера о стране, имеющую отношение ко всем международным договорам по правам человека, в том числе информацию о территории и населении, общей политической структуре и общей юридической системе, в рамках которых защищаются права человека в этом государстве. Практика подготовки базового документа была введена в 1991 г. на совещании председателей договорных органов по правам человека в качестве меры, направленной на то, чтобы сократить объем повторяющейся информации в докладах государств-участников различным договорным органам. Базовый документ составляет единую первоначальную часть всех докладов договорным органам по правам человека.

Государство-участник

Государством-участником является государство, признавшее для себя обязательный характер какого-либо международного договора. Чтобы стать участником международного договора по правам человека, государство должно выразить свое согласие быть связанным обязательствами по этому договору путем его ратификации, принятия, утверждения или присоединения, и должна наступить дата вступления в силу данного договора. В положениях международного договора по правам человека обычно определяется момент его вступления в силу.

Докладчик по стране

Большинство комитетов по каждому рассматриваемому докладу государств-участников назначают одного из своих членов в качестве докладчика по стране. Докладчик по стране обычно руководит составлением перечня вопросов, обращением с вопросами к правительственной делегации в ходе сессии и составлением заключительных замечаний.

Должностные лица

В число должностных лиц договорных органов по правам человека обычно входят председатель, заместители председателя, докладчик. На своих совещаниях, обычно на бюро, должностные лица рассматривают процедурные и административные вопросы, связанные с работой соответствующего комитета.

Договорный орган (комитет) по правам человека

Комитет независимых экспертов, избранных для наблюдения за осуществлением государствами-участниками каждого из основных международных договоров по правам человека. Во всех этих международных договорах по правам человека используется термин «комитет», однако комитеты широко известны как «договорные органы», поскольку каждый из них создан в соответствии с положениями того международного договора, наблюдением за осуществлением которого он занимается. Во многих важных вопросах комитеты независимы от системы ООН, хотя и получают поддержку со стороны Секретариата ООН и представляют доклады ее главным органам, прежде всего ГА ООН.

Доклад государства-участника

Доклад, который каждое государство — участник международного договора по правам человека должно в соответствии с положениями этих договоров регулярно представлять в соответствующий договорный орган по правам человека с указанием принятых мер по осуществлению договора, связанных с этим факторов и возникших при этом трудностей. Каждый международный договор по правам человека предусматривает требование о предоставлении

всеобъемлющего первоначального доклада в течение определенного периода времени после ратификации и последующего представления периодических докладов через регулярные промежутки времени.

Заключительные замечания

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

Замечания общего порядка

Разъяснение договорными органами по правам человека содержания положений о правах человека, закрепленных в международных договорах. Целью замечаний общего порядка часто является уточнение обязанностей государств-участников по представлению докладов применительно к отдельным положениям договоров и предложения подходов к выполнению положений договоров.

Индивидуальные сообщения (жалобы)

Официальная жалоба отдельного лица, утверждающего, что его права по одному из международных договоров государства-участника были нарушены, рассмотрение которой входит в компетенцию некоторых договорных органов. Право на рассмотрение индивидуальных жалоб должно быть прямо предоставлено соответствующим государством-участником путем выступления с заявлением согласно соответствующей статье международного договора по правам человека.

Конструктивный диалог

Принятая всеми договорными органами по правам человека практика обращения к государствам-участникам с предложением направить делегацию для участия в работе сессии, на которой рассматривается их доклад, с тем чтобы дать им возможность ответить на вопросы членов комитета и представить дополнительную информацию об их деятельности по осуществлению положений соответствующего международного договора. Понятие «конструктивный диалог» подчеркивает то обстоятельство, что договорные органы не являются судебными органами, а создаются для наблюдения за осуществлением международных договоров по правам человека.

Международный договор, конвенция, пакт

В юридическом смысле нет различия между этими понятиями. Все они являются международными правовыми актами, имеющими обязательную юридическую силу для тех государств, которые приняли решение взять на себя содержащиеся в них обязательства, включая по правам человека.

Перечень проблем и вопросов

Перечень проблем и вопросов, составленный договорным органом по правам человека на основе доклада государства-участника и другой имеющейся у него информации (преимущественно от специализированных учреждений ООН) и направляемый государству-участнику до проведения сессии соответствующего договорного органа, на которой будет рассматриваться этот доклад. Перечень проблем и вопросов составляет основу для конструктивного диалога с делегацией государства-участника. Государствам-участникам рекомендуется представлять соответствующие ответы заранее, с тем чтобы диалог мог принять конкретный характер. Направление перечня проблем и вопросов дает возможность соответствующему комитету получить последнюю информацию о государстве, чей доклад может ожидать своего рассмотрения иногда в течение до двух лет.

Периодичность

График регулярного представления первоначальных и периодических докладов государствами-участниками договорным органам по правам человека, закрепленный в каждом международном договоре или же определяемый комитетом в соответствии с положениями договора. Представление первоначального доклада требуется в течение определенного периода времени после вступления в силу международного договора для соответствующего государства (обычно в течение одного-двух лет); затем требуется представление периодических докладов через регулярные промежутки времени (обычно через 4–5 лет).

Последующие меры

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 была задействована процедура представления сообщений. Некоторые комитеты приняли официальные процедуры последующих мер. Все комитеты требуют от государств включения информации о последующих мерах в свои периодические доклады.

Правила и процедуры

Официальные правила, принятые договорным органом по правам человека для регулирования порядка его работы. Каждый комитет наделен соответствующим международным договором полномочиями принимать свои собственные правила процедуры. Правила процедуры обычно охватывают такие вопросы, как выборы должностных лиц и порядок принятия решений. Правила процедуры связаны с методами работы, но отличаются от них. Методы работы — это прежде всего практика, накопленная каждым договорным органом для облегчения своей работы. Такая практика не всегда официально отражена в правилах процедуры. Методы работы каждого договорного органа изменяются в зависимости от рабочей нагрузки и других факторов. Наблюдается тенденция к согласованию методов работы договорных органов на ежегодных совещаниях председателей этих договорных органов.

Председатели

Каждый договорный орган по правам человека избирает на двухлетний срок председателем одного из своих членов. Этот член исполняет обязанности председателя на каждом совещании в соответствии с правилами процедуры. Председатели договорных органов ежегодно проводят совещания в целях координации работы договорных органов по правам человека.

Предсессионная рабочая группа

Рабочая группа, созываемая некоторыми договорными органами по правам человека до или после каждого пленарного заседания для планирования своей работы на будущих сессиях. Проводимая в рамках предсессионной рабочей группы работа отличается от комитета к комитету: одни составляют в рабочей группе перечень тем и вопросов для представления каждому государству-участнику до рассмотрения его доклада; другие, обладающие компетенцией по рассмотрению сообщений (жалоб), — используют рабочую группу для вынесения первоначальных рекомендаций по соответствующим случаям и другим вопросам, связанными с процедурой представления сообщений. Совещания предсессионных рабочих групп обычно носят закрытый характер.

Процедура обзора

Процедура, в соответствии с которой договорный орган по правам человека рассматривает положения в какой-либо стране в отсутствие доклада соответствующего государства-участника. Эта процедура применяется в тех случаях, когда представление доклада задерживается чрезмерно продолжительное время и государство-участник не отвечает на запросы договорного органа о представлении доклада. Эта процедура была впервые принята Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в 1991 г. Другие комитеты используют выражение «рассмотрение положения в стране в отсутствие доклада соответствующего государства». Некоторые комитеты направляют соответствующему государству-участнику перечень проблем независимо от отсутствия доклада. По окончании процедуры обзора подготавливаются заключительные замеча-

ния и через определенный промежуток времени посылаются соответствующему государству-участнику.

Руководящие принципы представления докладов для государств-участников

Письменные руководящие принципы, подготовленные для государств-участников каждым договорным органом, с рекомендациями относительно формы и содержания докладов, которые государства-участники обязаны представить согласно соответствующему международному договору по правам человека. Существующие руководящие принципы различаются по своему подходу: одни комитеты предусматривают подробные указания на постановочной основе, а другие — указания более общего характера.

Факультативные и обязательные заявления

В международных договорах по правам человека могут предусматриваться факультативные и/или обязательные заявления государств. Эти заявления имеют обязательный характер для тех, кто с ними выступает. Например, согласно ст. 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 сообщения о невыполнении им своих обязательств, представляемые другим государством-участником. Другой пример: государства — участники Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, согласно ст. 3 (2) должны сделать «имеющее обязательный характер заявление, в котором указывается минимальный возраст, при котором оно допускает добровольный призыв в его национальные вооруженные силы, и излагает гарантии, принятые государством для обеспечения того, чтобы такой призыв не носил насильственного или принудительного характера».

Факультативный протокол

Это международный правовой акт, связанный с основным международным договором и налагающий дополнительные правовые

обязательства на государства, которые его приняли. Факультативные протоколы могут составляться одновременно с основным международным договором или после его вступления в силу. Основная причина принятия факультативных протоколов — дать возможность государствам — участникам международного договора взять на себя дополнительные обязательства, связанные с международным наблюдением за выполнением ими международных договоров по правам человека.

ЛАТИНСКИЕ ТЕРМИНЫ И ВЫРАЖЕНИЯ

<i>a posteriòri</i>	с возникшей позднее точки зрения, задним числом
<i>a priòri</i>	заранее
<i>ab inìtio</i>	с самого начала
<i>abrogàtio lègis</i>	отмена закона
<i>àcta jure gestionis</i>	частные акты государства, такие как торговая и коммерческая деятельность. Государство не может ссылаться на иммунитет от юрисдикции судов в иностранном государстве
<i>àcta jure imperii</i>	действия государства, предпринимаемые во исполнение своих суверенных полномочий
<i>àd hoc</i>	особенно для этого, только для этого случая, специальный
<i>ad instàntiam pàrtio</i>	по требованию стороны
<i>ad int., ad interim</i>	на данное время, временный
<i>ad nòtam</i>	к сведению
<i>advèrsus omnes</i>	в отношении всех
<i>àlios àcta</i>	действия или соглашения других лиц

<i>argumèntum a simili</i>	довод по аналогии
<i>bòna fide</i>	действующий добросовестно
<i>càsus bèlli</i>	основание, повод для объявления войны, казус белли
<i>càsus fòederis</i>	случай, подпадающий под положение договора, казус федерис
<i>càsus</i>	дело, событие, случай
<i>càusa bèlli</i>	причина войны
<i>càusa credèndi</i>	намерение принять на себя обязательство в обмен на встречное обязательство другой стороны
<i>càusa impotèntiae</i>	ввиду невозможности
<i>càusa</i>	причина, дело, основание, изображение
<i>claris verbis</i>	в ясных выражениях, недвусмысленно
<i>colòre officii</i>	превышение полномочий
<i>comitas gentium</i>	международная вежливость
<i>commùne bònium</i>	общее благо
<i>conditio sine qua non</i>	необходимое условие
<i>consensus omnium</i>	общее согласие, всеобщее признание
<i>consentìre vidètur qui tàcet</i>	молчание знак согласия
<i>constat</i>	очевидно, бесспорно
<i>constrùctio lègis non fàcit</i>	толкование закона не порождает нарушения
<i>còrpus jùris</i>	свод законов

<i>cùria</i>	суд
<i>de facto</i>	фактически
<i>de fine fòrce</i>	ввиду крайней необходимости
<i>de jure</i>	по праву; по законному праву; правомерным образом; юридически действительный
<i>de lege ferenda</i>	с точки зрения закона, издание которого желательно
<i>de lege lata</i>	с точки зрения существующего закона
<i>de rigore jùris</i>	по букве закона
<i>de similibus idem est judicium</i>	по сходным делам выносятся одинаковые решения
<i>delictum</i>	неправомерное действие, преступление
<i>dictòres</i>	арбитры
<i>dura lex, sed lex</i>	закон суров, но это закон
<i>epistola</i>	письменное сообщение, письмо
<i>equivocum</i>	двойной смысл
<i>erga omnes</i>	против каждого
<i>error jùris</i>	юридическая ошибка, незнание закона
<i>ex adverso</i>	с другой стороны
<i>ex aèquo et bònò</i>	по справедливости и доброй совести
<i>ex arbitrio jùdìcis</i>	по усмотрению судьи
<i>ex contràctu</i>	возникающий из договора

<i>ex delicto</i>	из незаконного действия, неправомерно
<i>ex fácto jus òritur</i>	право возникает из факта
<i>ex fictione jùris</i>	в силу юридической фикции
<i>ex lège</i>	в соответствии с правом, по закону
<i>ex necessitâte</i>	по необходимости
<i>ex officio</i>	в силу занимаемой должности
<i>ex pàrte</i>	односторонне, от имени одной стороны
<i>ex tèmpace</i>	в настоящее время, для данного случая, временно, ввиду истечения времени
<i>ex ùna pàrte</i>	от одной из сторон
<i>ex utràque pàrte</i>	с обеих сторон
<i>ex vi tèrmini</i>	по смыслу термина или выражения
<i>èxtra jus</i>	за пределами права
<i>èxtra territòrium</i>	вне территориальных границ
<i>fabula</i>	соглашение, договор, контракт
<i>fàcta concludentia</i>	факты, действия, поступки, из которых можно сделать правовой вывод
<i>fàcto</i>	фактически, на самом деле
<i>fàtum</i>	непреодолимая сила
<i>fiat justitia, perèat mundus</i>	да свершится правосудие
<i>fide-jùssor</i>	гарант
<i>fidem</i>	доверенность, доверие

<i>finàlis concòrdia</i>	окончательное соглашение сторон
<i>forum</i>	суд, юрисдикция
<i>fràus lègi facta</i>	обход закона
<i>fūctus</i>	истекший, недействительный, ничтожный
<i>gràdus</i>	статус
<i>gràtis</i>	бесплатно, безвозмездно
<i>habeas corpus</i>	обычное обозначение судебного приказа, выдававшегося на предмет немедленного освобождения от незаконного лишения свободы
<i>ibi jus, ibi remèdium</i>	где право, там и средство его защиты
<i>id est (i.e.)</i>	иными словами, т.е.
<i>ideo</i>	поэтому, по этой причине
<i>ignoràntia juris (lègis)</i>	незнание закона не является
<i>nèminem excùsat</i>	оправданием
<i>imputàtio</i>	юридическая ответственность
<i>in advèrsum</i>	против воли или без согласия
<i>in aequàli jùre</i>	при равных правах
<i>in càsu provìso</i>	в предусмотренном случае
<i>in consideratiòne lègis</i>	с точки зрения закона
<i>in essentiàlibus</i>	по существу
<i>in jure</i>	по праву, по закону
<i>in loco</i>	вместо
<i>in pàri pàssu</i>	на равном основании
<i>in perpètuum</i>	без ограничения срока

<i>in stricto jùre</i>	по букве закона
<i>in suspènso</i>	приостановленный в действии
<i>in tòto</i>	в целом, всего, целиком
<i>indùctio</i>	аннулирование, вычеркивание
<i>infra juridictiònem</i>	в пределах юрисдикции
<i>injuriam</i>	права
<i>inter alia</i>	среди других вещей или дел
<i>inter se</i>	взаимно
<i>intra vires</i>	в пределах полномочий
<i>ipso facto</i>	в силу самого факта ввиду самого события
<i>ipso jure</i>	по закону
<i>ius ad bellum</i>	право каждого начать войну
<i>ius ad bello</i>	право, регулирующее войну
<i>ius cogens</i>	императивные нормы международного права — порядок. В иерархии норм, императивные нормы обладают преимуществом над остальными нормами. Эти нормы настолько фундаментальные, что они обязывают все государства и не допускают никаких исключений. В ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. говорится: «Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права».

<i>jus ex injùria non òritur</i>	право не может возникнуть из правонарушения
<i>jus gentium</i>	«право народов»
<i>jus sanguinis</i>	право места происхождения
<i>jus scriptum</i>	писаное право
<i>jus singulàre</i>	специальная правовая норма
<i>jus sòli</i>	право почвы, места рождения лица
<i>jus tèrtii</i>	право третьего лица
<i>làto sènsu</i>	в широком смысле слова
<i>lex commùnis</i>	общее право
<i>lex domicilii</i>	право домицилия
<i>lex fori</i>	закон места судебного разбирательства дела
<i>lex lòci àctus</i>	закон места, где произошло действие
<i>lex lòci solutiònis</i>	закон места выполнения обязательства
<i>limitàtio</i>	ограничение
<i>modus vivèndi</i>	образ жизни, временное соглашение
<i>mutàtis mutàndis</i>	с заменой того, что подлежит замене с учетом соответствующих различий с изменениями, вытекающими из обстоятельств с необходимыми изменениями
<i>nòmen jùris</i>	правовое понятие, юридический термин
<i>non bis in idem</i>	дважды за одно и то же

<i>novatio</i>	новация, погашение одного обязательства другим
<i>nullius iuris</i>	без юридических последствий
<i>nulla poena sine lege</i>	нет наказания без закона
<i>nullum crimen sine poena</i>	нет преступления без наказания
<i>nullum crimen sine poena legāli</i>	нет преступления без законного наказания
<i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i>	без закона нет ни преступления, ни наказания
<i>opinio iuris gentium</i>	международные правовые воззрения
<i>ordre public</i>	общественный порядок
<i>pacta non obligant nis gēntes inter quas inīta</i>	договоры не обязывают никого, кроме лиц, в них участвующих
<i>pacta sunt servāda</i>	договоры должны исполняться
<i>par in pārem impērium non habet</i>	равный не имеет власти над равным
<i>pāri pāssu</i>	в равной мере
<i>per cōtra</i>	напротив
<i>per lēgem tērrae</i>	по закону страны
<i>per se</i>	сам по себе самим собой попросту как таковой
<i>persōna non grāta</i>	нежелательное лицо
<i>plācita iūris</i>	нормы права
<i>post fācto</i>	после факта
<i>post tērminum</i>	после окончания срока

<i>post-fàctum</i>	последующий акт, акт, совершенный в последующем постфактум
<i>prèce pàrtium</i>	по ходатайству сторон
<i>prima fàcie</i>	на первый взгляд
<i>pro bònò pùblico</i>	для общего блага
<i>quaèstio fàcti</i>	вопрос факта
<i>quaèstio jùris</i>	вопрос права
<i>ratione loci</i>	ввиду обстоятельств, связанных с местом
<i>ratione materiae</i>	ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения
<i>ratione personae</i>	ввиду обстоятельств, относящихся к лицу, о котором идет речь
<i>sànctio</i>	одобрение, власть, принудительная мера, санкция как часть правовой нормы
<i>secùndum aèquum et bònò</i>	в соответствии со справедливостью и добром
<i>secùndum nòrmam lègis</i>	в соответствии с нормами права
<i>sub judice</i>	в стадии обсуждения (в суде)
<i>sui genèris</i>	своего рода
<i>tàcito consènsu</i>	с молчаливого согласия
<i>ùti possidètis</i>	владей чем владеешь

Аслан Хусейнович Абашидзе

**ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *И.В. Быков*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

**Российский университет дружбы народов, юридический факультет,
кафедра международного права**

117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6., офис 370, 369

Тел.: +7 (495) 787-38-03 * 1565

Факс: +7(495) 433-14-80

Эл. почта: intlaw.rudn@gmail.com

Сайт: www.intlaw-rudn.com

Подписано в печать 22.08.12 г. Формат 60×84/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 24,5. Тираж 500 экз. Заказ 1043

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41