Конева Александра Евгеньевна. международно-правовые аспекты укрепления системы договорных органов по правам человека: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Конева Александра Евгеньевна;[Место защиты: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Российский университет дружбы народов"].- Москва, 2015.- 235 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Г л а в а I. Функционирование системы договорных органов по правам человека на современном этапе 22**

1.1. Договорные органы по правам человека как важнейший элемент универсальной правозащитной системы 22

1.2. Современные вызовы эффективному функционированию системы договорных органов по правам человека 58

**Г л а в а II. Меры, принимаемые в рамках оон по укреплению системы договорных органов по правам человека 82**

2.1. Инициативы, выдвинутые в рамках ООН по укреплению системы договорных органов по правам человека (исторические аспекты) 82

2.2. Комплекс мер, принятых в рамках межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека

2.2.1. Механизм оценки и выделения времени для заседаний и предоставления соответствующих финансовых и людских ресурсов договорным органам по правам человека 104

2.2.2. Меры по укреплению процедур договорных органов по правам человека и методов их работы 114

2.2.3. Меры по укреплению возможностей государств-участников в части выполнения обязательств по основным международным договорам по правам человека 137 2.2.4. Меры по повышению доступности и транспарентности системы договорных органов по правам человека 145

2.2.5. Укрепление независимости членов договорных органов по правам человека и обеспечение сбалансированного состава договорных органов по правам человека 147

**Г л а в а III. Перспективы реализации мер, принятых в рамках межправительственного процесса оон по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека 163**

3.1. Основные трудности концептуального, нормативного и практического характера на пути реализации мер, предусмотренных межправительственным процессом ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека 163

3.2. Анализ положений резолюции 68/268 Генеральной Ассамблеи ООН через призму стандартов универсальной правозащитной системы 175

Заключение 197

Список литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Одним из важнейших результатов функционирования универсальной системы защиты прав человека является всеобщее признание тесной взаимосвязанности развития, безопасности и защиты прав человека. При этом реализация прав человека выступает необходимым условием обеспечения развития и безопасности. Бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в этом отношении замечал: «Мы не можем обеспечить ни развитие, ни безопасность без обеспечения прав человека»1. Сочетание элементов указанной триады и осуществление их в отдельности предполагает принятие комплекса мер экономического, политического и юридического характера. К сожалению, приходится констатировать, что выделяемые ныне на правозащитную деятельность средства из регулярного бюджета ООН не отвечают реальным потребностям универсальной правозащитной системы, включая десять ныне действующих договорных органов по правам человека. По образному выражению Верховного комиссара ООН по правам человека Зейда Раада аль Хусейна, реагирование «в рамках доступных ресурсов» на вызовы, с которыми сталкиваются права человека сегодня, может быть сопоставимо с ликвидацией наводнения «с помощью лодки и ведра»2.

На современном этапе развития универсальная правозащитная система требует повышения эффективности деятельности ее механизмов, функционирующих на основе уже сформировавшейся международно-правовой базы. Сказанное непосредственно касается и системы договорных органов по правам человека.

По оценкам Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна, договорные органы по правам человека, которые за 45 лет (с момента начала функционирования первого договорного органа по правам человека) сформировались в целостную систему, «находятся в центре международной системы защиты прав человека и действуют как двигатели, переводящие универсальные нормы в социальную справедливость и индивидуальное благополучие»3. Результаты деятельности договорных органов по правам человека в виде заключительных замечаний, принимаемых по итогам рассмотрения периодических докладов государств –

1 Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам  
человека для всех» // Док. ООН A/59/2005. П. 17.

2 Заявление Верховного комиссара ООН по правам человека Зейда Раада аль Хусейна для прессы от  
16 октября 2014 г. URL: (дата обращения: 5 августа 2015 г.).

3 Предисловие Генерального секретаря ООН к докладу Верховного комиссара ООН по правам чело  
века об укреплении системы договорных органов по правам человека от 26 июня 2012 г. // Док. ООН  
A/66/860. С. 5.

участников соответствующих международных договоров, решений по индивидуальным жалобам в связи с нарушениями государствами положений указанных договоров, а также замечаний общего порядка, разъясняющих объем обязательств государств по этим международным договорам, обеспечивают концептуальную основу для защиты прав человека на национальном уровне и являются чрезвычайно полезными для Универсального периодического обзора (УПО), специальных процедур Совета ООН по правам человека (СПЧ), Международного Суда ООН (МС ООН), Комиссии международного права ООН (КМП ООН), региональных механизмов по правам человека и национальных правоприменительных органов. Договорные органы по правам человека внесли значимый вклад в оценку итогов достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) (2001 – 2015 гг.)4 и в дело придания Целям устойчивого развития (ЦУР) (2016 – 2030 гг.) правозащитного измерения5.

Наряду с указанными достижениями система договорных органов по правам человека также характеризуется недостатками в функционировании, многие из которых проистекают из ее внутриструктурного несовершенства. В этом состоянии система договорных органов по правам человека сталкивается с новыми вызовами, которые существенным образом осложняют ее деятельность. Сложившаяся ситуация обусловила запуск процесса укрепления системы договорных органов по правам человека, который впоследствии по инициативе Российской Федерации и при поддержке стран – членов Межрегиональной группы государств приобрел межправительственный характер в рамках Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН). Согласно руководящим резолюциям ГА ООН (на основе которых был реализован межправительственный процесс), его основной целью является полное и эффективное осуществление обязательств государств по основным международным договорам по правам человека без внесения каких-либо изменений в положения этих международных договоров. Принципиальные установки указанных резолюций ГА ООН являются четким ориентиром для участников межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

Учитывая центральную роль договорных органов по правам человека в универсальной правозащитной системе, а также активное участие РФ в основных международных договорах по правам человека и ее инициативу по запуску межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффек-4Декларация тысячелетия ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/2 от 18 сентября 2000 г. // Док. ООН

5 Резолюция ГА ООН 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 25 сентября 2015 г. // Док. ООН

тивности функционирования системы договорных органов по правам человека, всесторонний международно-правовой анализ указанного межправительственного процесса и его ожидаемых результатов приобретает важное значение с точки зрения теории и практики современного международного права, чему посвящено настоящее диссертационное исследование.

**Цель и задачи исследования. Цель** настоящей диссертации состоит в проведении комплексного международно-правового исследования функционирования системы договорных органов по правам человека и определении перспектив ее развития на основе мер, предусмотренных в базовых документах межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

Основными **задачами исследования** являются:

показать роль и значение системы договорных органов по правам человека в универсальной правозащитной системе;

выявить и исследовать основные вызовы, с которыми сталкивается система договорных органов по правам человека на современном этапе ее развития;

изучить основные инициативы, выдвинутые в рамках ООН по укреплению системы договорных органов по правам человека;

комплексно проанализировать ключевые предложения, которые легли в основу межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека;

систематизировать меры, предложенные в базовых документах межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека;

изучить позиции основных участников межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека (прежде всего, государств, договорных органов по правам человека, международных неправительственных организаций (НПО), совещаний председателей договорных органов по правам человека и др.) в отношении укрепления системы договорных органов по правам человека;

выявить и критически проанализировать положения резолюции ГА ООН 68/268, которые идут вразрез с установками межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека, показать негативные для повышения

эффективности системы договорных органов по правам человека последствия их исполнения;

**-** выработать авторское видение результатов межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

**Объектом диссертационного исследования** выступает комплекс общественных отношений, возникающих в рамках межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

**Предметом диссертационного исследования** являются международные договоры по правам человека, на основе которых функционируют договорные органы по правам человека; акты договорных органов по правам человека; резолюции ГА ООН, касающиеся межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Отечественная наука международного права характеризуется в целом повышенным вниманием к анализу международно-правовых аспектов деятельности договорных органов по правам человека. В монографических работах и научных статьях отечественных ученых-международников основной акцент делается на изучение работы отдельных договорных органов по правам человека (преимущественно Комитета по правам человека)6, а также некоторых сфер их деятельности7.

6 Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М.: Юрид. лит-ра, 1991. 160 c.; ИпатоваК. Проблема имплементации решений Комитета по правам человека при ООН в Российской Федера  
ции // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской  
Федерации: Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 120-летию со дня рождения первого декана юрид.  
фак. ИГУ, проф. В.П. Доманжо (Иркутск, 9 апреля 2011 г.): в 3 т. Т. 3. Иркутск: Изд-во Иркут. гос.  
ун-та, 2011. С. 18–20; Сыченко Е.В. Замечания Комитета ООН по правам человека к России, приня  
тые 31 марта 2015 г.: их правовой статус и проблема защиты прав человека на территории Восточной  
Украины // Международные отношения. 2015. № 3. С. 313–317.

7 Манов Б.Г. ООН и содействие осуществлению соглашений о правах человека. М.: Наука, 1986. 112  
c.; Амирова М.А. Проблема применения в российской правовой системе актов, принимаемых комите  
тами по правам человека // Международное публичное и частное право. М.: Юрист, 2005. № 4. С. 18–  
23; Лукьянцев Г.Е. Международный контроль в области прав человека. М.: Изд-во РУДН, 2005. 261  
с.; Мезяев А.Б. Конвенционные (договорные) органы по контролю за выполнением международных  
соглашений по правам человека // Международная и внутригосударственная защита прав человека:  
учебник / под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 579–584; Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О. Универ  
сальные механизмы защиты прав человека. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 135 с.; Ковалев А.А. Междуна  
родная защита прав человека: учебное пособие. М.: Статут, 2013. 591 с.; Карташкин В.А. Организа  
ция Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI в.: монография. М.: Норма,  
Инфра-М, 2015. 176 с.; Иванов Д.В., Бекяшев Д.К., Колосов Ю.М., Гликман О.В. Права человека и  
международно-правовые вопросы гражданства // Международное право: учебник для академического  
бакалавриата / под ред. А.Н. Вылегжанина: в 2 т. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С.  
146–174.

Весомый вклад в российскую международно-правовую науку по рассматриваемой теме внесли Е.В. Панова8, Н.Ю. Гремза9, А.О. Гольтяев10, М.Ю. Ижи-ков11, И.В. Ширева12, которые на уровне кандидатских диссертаций по специальности «Международное право. Европейское право» фундаментально исследовали ключевые аспекты функционирования договорных органов по правам человека.

Нормативная основа, организационная структура и деятельность системы договорных органов по правам человека нашли отражение в учебно-методическом комплексе под названием «Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций»13, опубликованном в рамках реализуемых на кафедре международного права РУДН магистерской программы «Международная защита прав человека», осуществляемой при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), и магистерской программы «International Protection of Human Rights».

Отдельно следует выделить публикации экспертов договорных органов по правам человека проф. А.Х. Абашидзе14 и проф. А.С. Автономова15, в которых нашел отражение их практический опыт работы в Комитете ООН по экономическим, социальным и культурным правам и Комитете ООН по ликвидации расовой дискриминации соответственно.

По аналогии с отечественной правовой наукой в зарубежной науке международного права внимание преимущественно обращено на общие аспекты функционирования системы договорных органов по правам человека16. Среди

8 Панова Е.В. Международно-правовые основы деятельности Комитета по правам человека: дис.  
канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2005. 199 c.

9 Гремза Н.Ю. Конвенционные комитеты в области международной защиты прав человека: дис.  
канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2005. 191 c.

10 Гольтяев А.О. Международный контроль в области прав человека и Универсальный периодиче  
ский обзор: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2011. 214 с.

11 Ижиков М.Ю. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в области защи  
ты прав человека: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2012. 218 с.

12 Ширева И.В. Защита прав человека в рамках ООН и в ее специализированных учреждениях: дис. …  
канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2012. 216 с.

13 Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Ор  
ганизации Объединенных Наций: учебно-методический комплекс. М.: Изд-во РУДН, 2012. 431 с.

14 Abashidze A. The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System // Czech Yearbook of  
International Law. 2014. Vol. 5. P. 3–18.

15 Автономов А.С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Ор  
ганизации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 78–94.

16 International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of J.Th. Moeller / еd. by A. Gud-  
mundur et al. The Hague–Boston–London: Martinus Nijhoff Publishers, 2001; Vandenhole W. The proce  
dures before the UN human rights treaty bodies: divergence or convergence? Antwerp, Oxford, England:  
Intersentia, 2004; Nollkaemper A., Van Alebeek R. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty  
Bodies in National Law // Human Rights Treaty Bodies / ed. by H. Keller, G. Ulfstein, eds. Cambridge:

исследований зарубежных ученых-юристов следует выделить монографические работы: «New Challenges for the UN Human Rights Machinery. What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?» под редакцией М.Ш. Бассиуони и У.А. Шабаса17, а также «UN human rights treaty bodies: law and legitimacy» под редакцией Х. Келлера и Г. Ульфштайна18.

По теме диссертации весьма полезными оказались исследования А. Баеф-ски, Ф. Вильоэна, Ф. Олстона и К. Хэйнса19, проведенные по поручению ООН, в которых четко прослеживается эволюция инициатив по совершенствованию системы договорных органов по правам человека.

В недавно опубликованных работах профессоров К. Брокера, Й. Морейна, В. Плотона, М. О’Флаэрти и С. Эган20 нашли отражение отдельные аспекты последних инициатив по укреплению системы договорных органов по правам человека.

Среди работ западных ученых-международников следует особо выделить исследования Я. Лхотски, М. Новака и М. Шеинина по проблеме создания международного суда по правам человека21.

Однако несмотря на наличие множества работ, посвященных различным аспектам функционирования системы договорных органов по правам человека, в науке международного права в целом отсутствует комплексное исследование,

Cambridge University Press, 2011; Truscan I. The independence of UN human rights treaty body members. Geneva, 2012.

17 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.Ch. Bassiouni, W.A. Schabas. Antwerp: Intersentia Pub  
lishers, 2011.

18 UN human rights treaty bodies: law and legitimacy / ed. by H. Keller, G. Ulfstein. Cambridge: Cambridge  
University Press, 2012.

19 Bayefsky A.F. The UN Human Rights System: Universality at the Crossroads. Ardsley: Transnational Pub  
lishers Inc., 2001; The future of the UN human rights treaty monitoring system / ed. by P. Alston, J. Craw  
ford. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; Heyns C., Viljoen F. The Impact of the United Nations  
Human Rights Treaties on the Domestic Level // Human Rights Quarterly. 2000. № 23. P. 483–553.

20 Broecker Ch. The Reform of the United Nations’ Human Rights Treaty Bodies. 8 August 2014. URL:  
dies (дата обращения: 19 июля 2015 г.); Morijn J. // Netherlands International Law Review. 2011. Vol. 58/3. P. 295–333; O’Flaherty M. Reform  
of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review.  
2010. Vol. 10. P. 319–335; Ploton V. More ambition required to reform UN treaty bodies. 10 July 2014.  
URL: (дата обращения: 19 июля 2015 г.); Egan S. Strengthening the United Nations Human  
Rights Treaty Body System // Human Rights Law Review. 2013. Vol. 13. P. 209–243.

21 Nowak M. The Need for a World Court of Human Rights // Human Rights Law Review. 2007. Vol. 7. P.  
251–259; Scheinin M. Towards a World Court of Human Rights. Research report within the framework of  
the Swiss Initiative to commemorate the 60th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.  
2009. URL: (дата обращения: 27  
марта 2015 г.); Lhotsky J. The UN Mechanisms for Human Rights Protection: Strengthening Treaty Bodies  
in Light of a Proposal to Create a World Court of Human Rights // Czech Yearbook of International Law.  
2014. Vol. 5. P. 271–288.

которое содержало бы фундаментальный международно-правовой анализ деятельности данной системы в контексте ее динамичного развития и перспектив ее укрепления.

**Методологическая основа исследования.** В диссертации применен общенаучный методологический подход, позволяющий определить рамки исследования, уточнить основные понятия и категории, связанные с функционированием системы договорных органов по правам человека, обозначить ключевые концептуальные аспекты темы исследования (проследить становление и динамичное развитие системы договорных органов по правам человека; выделить основные инициативы, предпринятые в рамках ООН по укреплению данной системы; выявить и рассмотреть ключевые предложения, которые легли в основу межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека; детально проанализировать меры, предложенные в резолюции ГА ООН 68/268, принятой по итогам межправительственного процесса ООН; обозначить перспективы этого процесса).

В процессе исследования применялись общенаучные методы познания, такие как анализ и синтез, обобщение, диалектический, системно-структурный методы. Широко использовались специальные научные методы: сравнительного правоведения, юридико-технический, историко-правовой, прогнозирования.

Комплексный анализ темы исследования обусловил необходимость применения метода сравнительного правоведения для исследования полномочий договорных органов по правам человека и других универсальных и региональных механизмов международного контроля в области прав человека, а также инициатив и предложений, выдвинутых на различных этапах процесса совершенствования деятельности договорных органов по правам человека (с применением историко-правового метода). Метод прогнозирования был использован при определении перспектив дальнейшего укрепления системы договорных органов по правам человека с целью выработки авторского видения результатов межправительственного процесса ООН.

В диссертационном исследовании также решены несколько конкретных задач методологического характера, а именно: проведено понятийное разграничение между различными актами, принимаемыми договорными органами по правам человека; уточнено понятие «универсальная правозащитная система»; выделены основные этапы процесса укрепления деятельности договорных органов по правам человека; систематизированы меры, предусмотренные межправительственным процессом ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.

Автором был использован такой конкретно-социологический метод, как опрос: в рамках прохождения стажировки в УВКПЧ в г. Женеве (Швейцария) в качестве ассистента председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в ходе его 50-й сессии в мае 2013 г. диссертантом были опрошены члены данного Комитета и специалисты Отдела по договорам по правам человека УВКПЧ по ключевым аспектам процесса укрепления системы договорных органов по правам человека.

**Теоретическая основа исследования.** В диссертации автор опирался на общетеоретические положения, содержащиеся в трудах отечественных ученых-правоведов, таких как: А.Х. Абашидзе, А.И. Абдуллин, А.С. Автономов, Е.С. Алисиевич, М.А. Амирова, И.П. Блищенко, Р.М. Валеев, А.Н. Вылегжа-нин, О.В. Гликман, А.О. Гольтяев, Н.Ю. Гремза, Д.В. Иванов, М.Ю. Ижиков, В.А. Карташкин, Е.В. Киселева, А.А. Ковалев, М.Н. Копылов, В.И. Кузнецов, Р.З. Лившиц, И.И. Лукашук, Г.Е. Лукьянцев, Б.Г. Манов, С.Ю. Марочкин, А.Б. Мезяев, А.В. Мелехин, Л.Х. Мингазов, Р.А. Мюллерсон, Я.А. Островский, Е.В. Панова, А.М. Солнцев, Е.В. Сыченко, Л.Н. Тарасова, В.Л. Толстых, Б.Р. Тузмухамедов, Г.И. Тункин, Е.Ю. Устинова, С.В. Черниченко, Г.Г. Шинка-рецкая, И.В. Ширева и др.

Весьма полезными при написании диссертации оказались работы зарубежных авторов, среди которых: А. Баефски, М.Ш. Бассиони, К. Брокер, Р. Ван Алебеек, В. Вандэнхоле, Ф. Вильоэн, Х. Келлер, М. Кьерум, Я. Лхотски, Й. Мо-рейн, М. Новак, А. Ноллкэмпер, М. О’Флаэрти, Ф. Олстон, В. Плотон, Н. Родли, И. Трускан, Г. Ульфштайн, К. Хэйнс, У.А. Шабас, М. Шеинин, С. Эган и др.

**Нормативно-правовая основа исследования.** Нормативно-правовую основу настоящего исследования составили, прежде всего, универсальные международно-правовые акты (Устав ООН, основные международные договоры по правам человека и факультативные протоколы к ним); акты, принимаемые главными и функциональными органами ООН (резолюции ГА ООН, Экономического и Социального Совета ООН, Совета ООН по правам человека, доклады Комиссии международного права ООН); официальные документы должностных лиц ООН (доклады Генеральных секретарей ООН и Верховных комиссаров ООН по правам человека); решения международных судебных органов (Международного Суда ООН, региональных судов по правам человека); акты договорных органов по правам человека, их правила процедуры, руководящие принципы, направляемые в договорные органы по правам человека национальные доклады государств-участников о выполнении основных международных договоров по правам человека, а также официальные отчеты, представляемые

ГА ООН договорными органами по правам человека; решения национальных судебных органов.

Кроме того, в настоящем исследовании были широко использованы документы, принятые на различных международных форумах, проведенных под эгидой ООН, среди которых документы, принятые по итогам: консультаций, проведенных по инициативе Верховного комиссара ООН по правам человека (встреча «Дублин I» (Ирландия) в ноябре 2009 г., консультация в Познани (Польша) в сентябре 2010 г., встреча «Дублин II» (Ирландия) в ноябре 2011 г., совещания государств-участников в Сьоне и Женеве (Швейцария) в 2011 и 2012 гг., а также в Нью-Йорке в 2012 г., встречи организаций гражданского общества в Сеуле (Южная Корея) в апреле 2011 г.); консультаций межправительственного процесса ООН с участием членов договорных органов по правам человека, представителей государств, УВКПЧ, НПО, а также доклады сокоординаторов межправительственного процесса ООН; совещаний председателей договорных органов по правам человека; встречи в Уилтон-парке (Великобритания) в январе 2015 г. и др.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в комплексном рассмотрении процесса повышения эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека в свете итогов консультаций Верховного комиссара ООН (2009 – 2012 гг.) и межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека (2012 – 2014 гг.).

На уровне монографического исследования осуществлен всесторонний международно-правовой анализ современных вызовов, препятствующих эффективному функционированию системы договорных органов по правам человека.

Новизна исследования выражается также в изучении генезиса процесса укрепления системы договорных органов по правам человека. Введена периодизация процесса повышения эффективности деятельности договорных органов по правам человека, проведен сравнительный анализ различных инициатив по повышению эффективности системы договорных органов по правам человека.

В работе на новом теоретическом уровне представлены преимущества и недостатки предложений о создании международного суда по правам человека; единой рабочей группы договорных органов по правам человека по сообщениям; единого унифицированного договорного органа по правам человека. В российскую международно-правовую доктрину введен новый международно-правовой источник – проект Статута международного суда по правам человека, не являвшийся до настоящего времени предметом научного анализа в России.

В диссертации на концептуальной основе осуществлено международно-правовое прогнозирование дальнейших перспектив укрепления системы договорных органов по правам человека в период 2015 – 2020 гг.

Научная новизна содержится также в **положениях и выводах, выносимых на защиту:**

1. Путем определения автором основных периодов становления и развития системы договорных органов по правам человека, а также проведения анализа процесса ее укрепления в исторической ретроспективе выявлены позитивные и негативные стороны функционирования данной системы в условиях ее современных вызовов, что позволило автору адекватно оценить любую инициативу с точки зрения ее состоятельности в плане повышения эффективности системы договорных органов по правам человека.
2. Международно-правовой анализ функционирования системы договорных органов по правам человека как международного независимого правозащитного механизма, образованного на межгосударственном уровне, дает основания автору сделать вывод о бесперспективности с научной и практической точки зрения следующих попыток, предпринятых на доктринальном и официальном уровнях (ООН) в целях излишней унификации их многогранной деятельности: создание единого международного контрольного механизма на смену всей системе договорных органов по правам человека; учреждение единой рабочей группы договорных органов по правам человека по индивидуальным сообщениям; представление единого периодического доклада в договорные органы по правам человека. Указанные попытки умаляют ценность системного характера функционирования и независимого статуса договорных органов по правам человека, а также нарушают уже сложившуюся специализацию деятельности каждого договорного органа по правам человека, обеспечивающую «децентрализованный» и относительно автономный подход в деле поощрения различных категорий прав человека и защиты прав уязвимых групп.
3. Автором доказана необходимость сохранения установившегося в универсальной правозащитной системе баланса между ее неправительственным (экспертным) компонентом в лице договорных органов по правам человека и межправительственной составляющей в лице Совета ООН по правам человека и Универсального периодического обзора (УПО). В диссертации также обоснована важность недопущения придания юридически обязательного характера процессу осуществляемого на универсальном уровне контроля в области прав человека, поскольку именно квазисудебная деятельность договорных органов по правам человека позволяет государствам в более конструктивном виде находить пути для усиления защиты прав человека на национальном уровне. При-

нимая вышеуказанное во внимание, на фоне продолжающихся на доктриналь-ном уровне и в рамках ООН инициатив по возрождению идеи создания международного суда по правам человека в диссертации выдвинуты научно обоснованные аргументы международно-правового характера, демонстрирующие несостоятельность данных попыток с точки зрения их потенциала содействовать укреплению системы договорных органов по правам человека.

1. Продемонстрирован и обоснован прогрессивный характер всех инициатив Российской Федерации, имеющих отношение к ключевым аспектам межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека.
2. Системный анализ основных положений резолюции 68/268 ГА ООН позволил автору указать на неправомерные отклонения данного итогового документа межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека от следующих базовых установок этого процесса: транспарентность и всеохватный характер обсуждения аспектов совершенствования деятельности системы договорных органов по правам человека; отказ от внесения изменений в ключевые положения международных договоров по правам человека; независимость и специфичность каждого договорного органа по правам человека; сохранение исключительной компетенции государств-участников в выдвижении и выборе экспертов договорных органов по правам человека. Критические замечания автора подчеркивают важность соблюдения этих установок в целях предотвращения наступления негативных последствий реализации вышеназванной резолюции ГА ООН.
3. Предложены конкретные меры, которые могут быть положены в основу позиции Российской Федерации на этапе промежуточного обзора прогресса, достигнутого на пути укрепления системы договорных органов по правам человека (2015 - 2020 гг.):

обеспечение большей информативности и транспарентности процесса реализации резолюции 68/268 ГА ООН;

в противовес излишнему вниманию, оказываемому со стороны договорных органов и ООН позициям НПО, необходимо создать условия для усиления роли государств в процессе укрепления системы договорных органов по правам человека, расширения их возможностей в части выполнения их обязательств по международным договорам по правам человека и укрепления их взаимодействия с договорными органами по правам человека;

переход от курса излишней «математичности» к подходу разумной экономии средств при решении вопроса о финансировании системы договорных органов по правам человека в целях повышения ее эффективности;

сохранение многоязычия в деятельности договорных органов по правам человека, в том числе русского языка;

обеспечение полного учета мнений и специфики каждого договорного органа по правам человека в ходе согласования методик по общим направлениям деятельности договорных органов по правам человека в рамках совещаний их председателей;

возобновление межкомитетских совещаний договорных органов по правам человека при соблюдении принципа справедливого географического представительства с возможностью проведения встреч с государствами-участниками;

использование в полной мере потенциала сотрудничества договорных органов по правам человека и региональных правозащитных механизмов и разработка общей «дорожной карты» такого взаимодействия применительно к Европе, Африке, Америке, Азии и Ближнему Востоку, которая позволит определить четкий и системный порядок проведения их совместных мероприятий.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимость исследования выражается в том, что оно представляет собой первую комплексную работу, посвященную изучению становления и динамичного развития неправительственного (экспертного) сегмента универсальной правозащитной системы, результаты деятельности которого востребованы правозащитными механизмами универсального и регионального уровня, а также национальными правоприменительными органами всех государств мира.

Практическая значимость исследования выражается в том, что научная разработка ряда конкретных вопросов, основные положения, выводы и практические рекомендации могут быть приняты во внимание при разработке позиции делегации Российской Федерации и других государств в ГА ООН, в т.ч. в рамках обзора эффективности мер, принятых в целях укрепления системы договорных органов по правам человека, который должен состояться в 2020 г., а также на других международных форумах, включая совещания государств - участников соответствующих международных правозащитных договоров, встречи государств-участников с председателями договорных органов по правам человека и пр.; в ходе подготовки и представления Россией периодических докладов в договорные органы по правам человека и ее участия в днях общих дискуссий в соответствующих комитетах; в деятельности по осуществлению рекомендаций договорных органов по правам человека в адрес Российской Федерации. Практические рекомендации могут также быть учтены при рассмотрении соответствующих вопросов в региональных, межрегиональных и субрегиональных международных организациях, в рамках которых действуют механизмы защиты прав человека.

Теоретические и практические обобщения диссертации могут использоваться при подготовке учебных пособий и справочных материалов по проблематике прав человека, разработке и преподавании таких дисциплин, как «Международное право прав человека», «Право международных организаций», «Международная защита прав человека в системе ООН», «Договорные органы по правам человека», «Африканская система защиты прав человека», «Европейская система защиты прав человека», «Межамериканская система защиты прав человека».

**Обоснованность и достоверность.** Полученные в ходе исследования результаты подтверждаются многообразием используемых методов исследования, всесторонним и глубоким изучением и применением при написании диссертации научных трудов отечественных и зарубежных ученых, а также широким спектром используемого нормативного и эмпирического материала, который включил: международные договоры по правам человека универсального и регионального характера; акты, принимаемые главными и функциональными органами ООН (резолюции ГА ООН, Экономического и Социального Совета ООН, Совета ООН по правам человека, доклады Комиссии международного права ООН); официальные документы должностных лиц ООН (доклады Генеральных секретарей ООН и Верховных комиссаров ООН по правам человека); решения международных судебных органов; акты договорных органов по правам человека; решения национальных судебных органов; итоговые документы международных форумов, проведенных под эгидой ООН.

**Апробация результатов исследования.** По результатам проведенного исследования был подготовлен научный доклад, заслушанный и обсужденный на заседании кафедры международного права юридического института Российского университета дружбы народов в мае 2015 г.

Основные положения диссертации нашли отражение в четырнадцати публикациях автора по теме исследования (шесть – в изданиях, рекомендованных ВАК России) общим объемом 7,7 п.л. В рамках апробации результатов настоящего исследования диссертантом в соавторстве с проф. А.Х. Абашидзе было подготовлено учебное пособие «Договорные органы по правам человека», а также в соавторстве с проф. А.Х. Абашидзе и доц. А.М. Солнцевым опубликована программа курса «Международная защита экономических, социальных и культурных прав человека». Результаты исследования были апробированы в ходе преподавания диссертантом на кафедре международного права РУДН учебных курсов «Защита прав человека в системе ООН» и «Договорные органы по правам человека» на русском языке в рамках магистерской программы «Международная защита прав человека», а также учебных дисциплин «Human Rights Treaty Bodies» и «Protection of Human Rights in the UN System» на английском языке в рамках магистерской программы «International Protection of Human Rights».

Ряд тезисов, сформулированных в диссертации, были обоснованы автором исследования в ходе защиты ее магистерской диссертации, подготовленной по итогам обучения по Европейской магистерской программе по правам человека и демократизации в г. Венеция, Италия (European Master’s Programme in Human Rights and Democ-ratisation (E.MA)), а также в рамках прохождения стажировки в УВКПЧ в г. Женеве (Швейцария) в качестве ассистента Председателя КЭСКП в ходе его 50-й сессии в мае 2013 г.

Результаты исследования были положены в основу аналитической справки, подготовленной диссертантом для Министерства иностранных дел РФ, и использованы в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам при выработке позиции данного Комитета по вопросу применения Аддис-Абебских руководящих принципов в отношении независимости и беспристрастности членов договорных органов по правам человека.

Теоретические положения и полученные выводы диссертационного исследования также были опробованы в ходе выступлений диссертанта на ежегодных международных научно-практических конференциях кафедры международного права РУДН, посвященных памяти профессора И.П. Блищенко в 2013 – 2014 гг. (Москва, РУДН), международных ежегодных конференциях молодых ученых в 2013 – 2014 гг. (Кишинев, Молдавия), II совместной международной конференции Евразийского университета имени Л.Н. Гумилева и РУДН в 2014 г. (Астана, Казахстан), на научных форумах Института Африки РАН (ХIII конференция африканистов «Общество и политика в Африке: неизменное, меняющееся, новое» (Москва, 27 – 30 мая 2014 г.)) и других научных форумах в России и за рубежом (научный семинар «Актуальные проблемы функционирования международных механизмов защиты прав человека на универсальном и региональном уровнях и их вклад в защиту прав человека на местах», организованный 23 апреля 2013 г. Центром по правам человека в Познани, Польша).

**Личный вклад автора** является определяющим и заключается в непосредственном участии на всех этапах исследования – от постановки задач и их практической реализации до обсуждения результатов в научных публикациях и докладах.

**Соответствие диссертации паспорту научной специальности.** Научные положения диссертации соответствуют содержанию специальности 12.00.10 – Международное право. Европейское право. Результаты проведенного исследования соответствуют области исследования специальности.

**Структура диссертации** отвечает целям, задачам, объекту и предмету исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, а также списка использованной литературы и двух приложений.

## Современные вызовы эффективному функционированию системы договорных органов по правам человека

В настоящее время международное право играет все более возрастающую роль в международных отношениях и во внутриполитической деятельности государств22. Увеличение числа международных договоров, усложнение регулируемых ими правоотношений и расширение объема международных обязательств государств «всерьез поставили вопрос о поиске новых методов обеспечения выполнения государствами их обязательств»23.

Институт международного контроля, один из ведущих инструментов обеспечения исполнения международных договоров, за последние десятилетия получил распространение в различных областях межгосударственного сотрудничества, среди которых следует назвать право международной безопасности и разоружения, международное экологическое право и международное право прав человека24. Однако центральную роль в становлении данного института сыграло именно развитие универсальной системы международной защиты прав человека, которая сложилась после Второй мировой войны в рамках ООН.

Осознав важность защиты прав человека как на национальном, так и на международном уровне, государства включили в Устав ООН положение об их решимости «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»25 и взяли обязательство по «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод»26, а в преамбуле Всеобщей декларации прав человека 1948 г.27 было подчеркнуто, что «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества», а сами права «должны охраняться властью закона»28.

После принятия Устава в рамках ООН прилагались постоянные усилия по выявлению конкретных областей, в которых требовалось принятие дальнейших мер в целях развития международно-правовых основ в области защиты прав человека. В этом деле активную роль сыграла ГА ООН, которая в соответствии с п. 1 (а) ст. 13 Устава ООН организует исследования и делает рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в «поощрении прогрессивного развития международного права и его кодификации»29, в том числе в области прав человека.

Благодаря деятельности ГА ООН, других органов ООН и специализированных учреждений системы ООН была установлена «обширная система международных стандартов в области прав человека», в которой «главенствующая роль»30 принадлежит Международному биллю по правам человека, включающему Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.31 и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.32

Стоит отметить, что процесс разработки и принятия международно-правовых актов, устанавливающих обязательства государств в правозащитной сфере, осуществлялся одновременно с формированием и развитием системы механизмов защиты прав человека на универсальном уровне, которые в том числе были наделены полномочиями по осуществлению международного контроля в области прав человека (далее – МКПЧ)33.

В настоящее время в отечественной и зарубежной науке существуют различные подходы в отношении того, какие механизмы следует включать в систему универсального МКПЧ. Определяющим критерием в этой связи является наличие контрольных полномочий в данной области. В этом отношении следует опираться на определение МКПЧ, данное А.О. Гольтяевым, согласно которому МКПЧ – это осуществляемая «в соответствии с нормами и общепризнанными принципами международного права и в рамках мандата, установленного уполномоченной международной организацией или международным договором, деятельность, которая подразумевает сбор и анализ информации об осуществлении государствами применимых международно-правовых принципов и норм в области прав человека, оценку уровня их имплементации и вынесение рекомендаций, направленных на устранение нарушений, обеспечение более полного уважения к правам человека и основным свободам и предотвращение возможных нарушений в будущем»34.

Г.Е. Лукьянцев в своих работах в 2005 г. рассматривал следующие элементы системы МКПЧ: в рамках ООН – институт Верховного комиссара ООН по правам человека (далее – Верховного комиссара ООН), Комиссия по правам человека (была преобразована в 2006 г. в СПЧ), Подкомиссию ООН по поощрению и защите прав человека, а также специальные процедуры Комиссии по правам человека35 и отдельно – систему договорных органов по правам человека (далее – договорные органы или комитеты)36.

А.А. Ковалев относит к механизмам системы контроля в международном праве прав человека СПЧ и «конвенционные контрольные органы» (договорные органы)37. Стоит отметить, что профессор А.А. Ковалев рассматривает механизм международного контроля в качестве одной из составляющих международно-правовой системы обеспечения международных стандартов в области прав человека, которая включает судебную защиту, дипломатическую защиту, а также систему НПО, функционирующих в сфере прав человека38.

Различные мнения по рассматриваемому вопросу также имеют место и в зарубежных научных кругах. По мнению П.Ф. Вилле, «три главных столпа механизма ООН по правам человека» составляют Секретариат, договоры по правам человека и их контрольные органы, включая СПЧ и ГА ООН39.

Р. Смит, рассматривая организационную структуру системы механизмов, занимающихся защитой прав человека под эгидой ООН, указывает, что ее составляющими являются Совет Безопасности, ГА ООН, международные судебные учреждения (Международный Суд ООН и Международный уголовный суд – МУС), Экономический и Социальный Совет ООН (далее – ЭКОСОС), СПЧ, Верховный комиссар ООН, договорные органы40

## Комплекс мер, принятых в рамках межправительственного процесса ООН по укреплению и повышению эффективности функционирования системы договорных органов по правам человека

В то время как многие авторы анализировали инициативы по укреплению системы договорных органов221, ими не был рассмотрен вопрос о совершенствовании данной системы в исторической ретроспективе. Проанализировав соответствующие источники доктринального характера и документы международных органов, автор настоящего исследования выделяет в процессе совершенствования деятельности договорных органов в интересах наиболее эффективного достижения их целей, который имеет более чем 30-летнюю историю, следующие 4 этапа:

1) В основе такой периодизации лежит степень вовлеченности различных заинтересованных сторон в процесс разработки и согласования идей по совершенствованию системы договорных органов, всеохватность и транспарентность консультаций с участием данных сторон, а также формат переговорного процесса (в рамках встреч председателей договорных органов; переговоры, инициированные Верховным комиссаром ООН; межправительственный характер процесса под эгидой ГА ООН).

Инициативы по повышению эффективности договорных органов (1980-е гг. – 2009 г.). Впервые вопрос о необходимости укрепления работы договорных органов был поднят ГА ООН, которая после принятия своей резолюции 37/44 от 3 декабря 1982 г.222 постоянно держала в поле зрения вопрос об эффективном осуществлении международных договоров по правам человека, включая обязательства по представлению докладов в соответствии с международными документами. Этому уделялось пристальное внимание также на сессиях договорных органов, в ходе совещаний государств-участников соответствующих договоров, а также на заседаниях других органов, таких как ЭКОСОС и Комиссия по правам человека223.

На своей 38-й сессии в 1983 г. ГА ООН рассмотрела доклад, представленный Генеральным секретарем по ее просьбе, посвященный различным аспектам функционирования процедур отчетности в соответствии с международными договорами по правам человека, а также вопросам рационализации и координации этих процедур в будущем224. В данном докладе Генеральный секретарь подчеркнул, что уже на тот момент имели место многочисленные задержки в представлении докладов об осуществлении МПЭСКП, а также указал на взаимосвязь проблем, затрагивающих систему представления докладов в соответствии с различными международными договорами по правам человека.

Изучив указанный доклад Генерального секретаря, ГА ООН приняла резолюцию 38/117 «Обязательства по представлению докладов государствами-участниками Международных пактов о правах человека», в которой «предлагает ЭКОСОС и его Сессионной рабочей группе правительственных экспертов по осуществлению МПЭСКП рассмотреть предложения, содержащиеся в указанном докладе, с целью улучшения положения в области представления докладов в соответствии с Пактом»225.

Более того, ГА ООН просила Генерального секретаря рассмотреть вопрос о возможности созыва в соответствии с предложением, содержащимся в докладе КПЧ226, и в рамках имеющихся ресурсов совещания председателей договорных органов, которым поручено рассмотрение периодических докладов с тем, чтобы рассмотреть вышеприведенный доклад Генерального секретаря. Данное совещание состоялось 16 и 17 августа 1984 г. с участием председателей Комиссии по правам человека, КПЧ, Сессионной рабочей группы правительственных экспертов по осуществлению МПЭСКП и КЛРД.

Таким образом, начиная с 1984 г. вопрос о совершенствовании работы договорных органов стал рассматриваться в рамках совещания председателей договорных органов по правам человека.

На своей следующей, 39-й, сессии ГА ООН рассмотрела подготовленный по итогам данного совещания доклад227, в котором содержались предложения председателей относительно обмена информацией между их соответствующими органами, координации руководящих принципов представления докладов государств-участников, консультативного обслуживания и помощи государствам-участникам.

В своей резолюции 39/138 от 14 декабря 1984 г. ГА ООН, учитывая вышеуказанное, постановила постоянно рассматривать общие проблемы, возникающие в связи с одновременным существованием нескольких различных систем представления докладов, которые «налагают бремя на государства-участники конвенций о правах человека» 228, а также серьезные задержки, возникающие при представлении докладов. Помимо этого, ГА ООН постановила рассмотреть возможность созыва еще одного совещания председателей органов, которым поручено рассмотрение докладов государств-участников.

Впоследствии в своей резолюции 49/178 ГА ООН просила Генерального секретаря «принять необходимые меры для финансирования с 1995 г. ежегодных совещаний председателей договорных органов по правам человека за счет имеющихся ресурсов регулярного бюджета ООН»229.

Таким образом, совещания председателей договорных органов с 1995 г. проводятся ежегодно. По состоянию на август 2015 г. состоялось 27 таких встреч230.

Наряду с этим большой вклад в развитие инициатив по повышению эффективности договорных органов внесли представители академических кругов, в особенности Ф. Олстон, назначенный Генеральным секретарем ООН в 1988 г. в качестве независимого эксперта и представивший 3 доклада о повышении долгосрочной эффективности системы231.

## Меры по укреплению процедур договорных органов по правам человека и методов их работы

Представляется, что в основу вышеприведенной рекомендации была положена так называемая «Познаньская формула» («Poznan Formula»), которая предусматривает наделение председателей полномочиями в формулировании позиций относительно методов работы договорных органов в тех направлениях их деятельности, которые являются общими для договорных органов и которые обсуждались в каждом комитете390.

Вместе с тем ни в докладе Верховного комиссара ООН 2012 г., ни в итоговом докладе сокоординаторов межправительственного процесса 2014 г. данная идея отражения не нашла, однако получила закрепление в итоговом документе межправительственного процесса – резолюции 68/268 ГА ООН.

Следует отметить, что еще в 2012 г. на своем 24-м ежегодном совещании председатели договорных органов подчеркивали свою роль в деле содействия осуществлению рекомендаций, содержащихся в докладе Верховного комиссара ООН 2012 г. Тогда же председатели рекомендовали, чтобы каждый договорный орган «тщательно рассмотрел содержащиеся в докладе рекомендации» в целях определения мер для их реализации «в координации с другими договорными органами» и призвали каждый комитет «на двухгодичной основе информировать председателей о достигнутом прогрессе»391. Впоследствии в 2013 г. председатели рекомендовали каждому договорному органу информировать их совещание о достигнутых в этом направлении результатах уже на ежегодной основе392. Таким образом, председатели договорных органов признали свою роль в обеспечении согласованности между договорными органами и унификации их методов работы еще до принятия резолюции 68/268 ГА ООН.

В ходе состоявшегося в июне 2014 г., т.е. после принятия указанной резолюции, 26-го ежегодного совещания председатели приветствовали рекомендацию п. 38 резолюции 68/268 ГА ООН в адрес договорных органов393.

Как было изложено ранее, в целях согласования методов работы договорных органов председатели рассмотрели вопросы о координации деятельности комитетов по таким направлениям, как процедура представления докладов, конструктивный диалог, принятие заключительных замечаний, а также подготовка ЗОП, в результате чего договорным органам было предложено рассмотреть и одобрить/внедрить в свою работу УППД, согласованную методику конструктивного диалога с государствами-участниками, рамочную основу для заключительных замечаний и перечень элементов процесса разработки ЗОП и проведения соответствующих консультаций.

Суть усилий председателей по координации методов работы комитетов по различным направлениям их деятельности заключается в том, что председатели согласовывают между собой и принимают модельный документ, который рекомендуют внедрить в свою практику всем договорным органам, осуществляющим соответствующую функцию. Как было показано ранее, договорные органы по-разному реагируют на предложенные им документы. Более того, сама процедура и формат согласования таких документов вызывают вопросы, так как ГА ООН адресовала свою рекомендацию всем комитетам, а не их председателям, и именно договорные органы были призваны усиливать роль своих председателей в формулировании за ключений, касающихся методов работы и процедурных вопросов. Вряд ли можно с уверенностью утверждать, что каждый договорный орган к настоящему моменту предоставил своим председателям от имени всего комитета полномочия принимать решения в отношении его методов работы таким образом, что все согласованные методики (рамочные основы) разрабатываются на основе документации, подготавливаемой УВКПЧ, и предлагаются к рассмотрению комитетам post factum.

Данные рассуждения поднимают вопрос о правовых основаниях деятельности совещания председателей договорных органов, который будет подробнее затронут в гл. III диссертации.

Учет мнения государств-участников при обсуждении вопросов, касающихся осуществления основных международных договоров по правам человека, и расширение взаимодействия государств-участников с договорными органами. Межправительственный процесс ООН ставил целью поместить государства и их интересы в центр переговоров по вопросу укрепления системы договорных органов. Итоговый документ этого консультационного процесса буквально пронизан положениями о необходимости учитывать мнения государств-участников в ходе обсуждения различных вопросов, связанных с функционированием системы договорных органов.

В действительности в преамбуле резолюции признается, что «в основе поощрения и защиты прав человека должен лежать принцип сотрудничества и подлинного диалога»394, что, соответственно, предполагает, что деятельность договорных органов должна строиться на подлинном диалоге и сотрудничестве, в первую очередь, с государствами-участниками, а также другими заинтересованными сторонами.

Резолюция ГА ООН 68/268 неоднократно призывает договорные органы принимать во внимание мнения государств-участников по вопросам, связанным с их методами работы и процедурными аспектами (п. 5, 6, 14), а также относительно рассмотрения и анализа Аддис-Абебских руководящих принципов в от ношении независимости и беспристрастности членов договорных органов по правам человека (далее – Аддис-Абебские принципы)395.

Резолюция 68/268 ГА ООН также отводит особую роль в процессе реализации мер по укреплению договорных органов совещаниям государств-участников, работа которых на данный момент по большей части сконцентрирована на процедуре выбора членов договорных органов (за исключением КПИ396). Так, в п. 7 резолюции ГА ООН «рекомендует с максимальной эффективностью и результативностью использовать совещания государств-участников, в том числе посредством предложения и организации обсуждения вопросов, касающихся осуществления каждого договора»397.

Более того, ГА ООН призвала договорные органы по правам человека «расширять возможности для взаимодействия в ходе ежегодных встреч председателей договорных органов с государствами-участниками всех договоров по правам человека, проходящих в Женеве и Нью-Йорке»398. Такой формат взаимодействия должен обеспечить «форум для открытого и официального интерактивного диалога, в рамках которого государства-участники могут конструктивно обсуждать все вопросы, в том числе относящиеся к независимости и беспристрастности членов договорных органов»399.

## Анализ положений резолюции 68/268 Генеральной Ассамблеи ООН через призму стандартов универсальной правозащитной системы

Ко всему прочему при этой попытке вообще не принимается во внимание особый характер статуса КЭСКП как части структуры ЭКОСОС и нетипичного договорного органа. Вышеуказанное позволяет перейти к обсуждению рекомендаций резолюции 68/268 ГА ООН, касающихся КЭСКП, поскольку в них также прослеживается несоответствие целям межправительственного процесса.

В преамбуле резолюции 68/268 есть отдельная ссылка на резолюцию 1985/17 ЭКОСОС, поскольку именно этой резолюцией, а не государствами-участниками МПЭСКП, был учрежден данный Комитет. В п. 11 резолюции 68/268 ГА ООН обратилась к ЭКОСОС с рекомендацией заменить существующую процедуру избрания экспертов Комитета совещанием государств-участников МПЭСКП «при сохранении нынешней структуры, организации и административного устройства»502. Как было указано ранее, такое предложение идет вразрез с основополагающими установками межправительственного процесса, заложенным в резолюции 66/254 ГА ООН, о недопустимости внесения каких-либо изменений в тексты основных международных договоров по правам человека, поскольку предложение п. 11 резолюции подрывает правовые основы деятельности КЭСКП как структурной части ЭКОСОС – одного из 6 главных органов ООН.

В этом отношении представляется, что решение вопроса о сокращении рабочих языков в КЭСКП должно осуществляться не по аналогии с другими комитетами, а с должным учетом его специфики. В первую очередь, следовало поднять вопрос о целесообразности пересмотра процедуры избрания членов Комитета в соответствии с рекомендацией п. 11 резолюции, и затем приступить к рассмотрению п. 30 резолюции. Представляется, что решение по применению языков в КЭСКП должно приниматься ЭКОСОС. Однако в сложившейся ситуации, когда в КЭСКП уже сокращено количество рабочих языков без какого-либо участия ЭКОСОС, мы имеем дело с попыткой изменения положений Устава ООН, поскольку на основе нелегитимных решений сокращается число официальных языков в работе КЭСКП как части ЭКОСОС.

Все вышеизложенное указывает на то, что в настоящее время предпринимаются попытки по ослаблению роли ЭКОСОС – одного из 6 главных органов ООН – в деятельности ООН по поощрению и защите прав человека503. Во-первых, важно напомнить, что предшественница СПЧ – Комиссия по правам человека – являлась структурным звеном именно ЭКОСОС, однако затем была заменена СПЧ, который был учрежден ГА ООН в 2006 г. Таким образом, широкий спектр правозащитных вопросов перешел в сферу компетенции ГА ООН. Однако не стоит забывать исключительный вклад ЭКОСОС в работу ООН в экономической и социальной областях, которые являются определяющими для защиты прав человека. В этой связи важно сохранить компетенцию ЭКОСОС в регулируемых Пактом фундаментальных правозащитных аспектах504.

Еще один существенный недостаток резолюции 68/268 ГА ООН касается роли председателей договорных органов, в особенности совещаний председателей, в процессе принятия решений по укреплению системы договорных органов в части повышения согласованности в системе.

Во-первых, напомним, что тема согласования методов работы комитетов проходит красной линией сквозь всю резолюцию 68/268 – комитеты призываются наращивать усилия с целью повышения согласованности на основе своих методов. В этой связи договорным органам рекомендовано продолжать «усиливать роль своих председателей в процедурных вопросах, в том числе в формулирова нии заключений, касающихся методов работы и процедурных вопросов»505. Как указывалось ранее, председатели обсуждают вопросы согласования работы своих комитетов на базе своих совещаний. Однако такой формат реализации вышеуказанных призывов, адресованных договорным органам, резолюцией не предусмотрен, поскольку в ее соответствующих положениях четкого указания на совещания председателей в отношении мер по обеспечению согласованности методов работы не имеется.

Тем не менее рекомендации ГА ООН были восприняты председателями как призыв к активным действиям в рамках именно их совещаний. При этом еще до принятия резолюции 68/268 председатели договорных органов начали активную работу по согласованию методов работы своих комитетов в рамках своих ежегодных совещаний в свете предложений, сформулированных Верховным комиссаром в ее итоговом докладе 2012 г.

В этой связи целесообразно обозначить правовые основания деятельности председателей договорных органов и их совещаний. Согласно правилам процедуры комитетов, полномочия председателя ограничиваются открытием и закрытием каждой сессии комитета, управлением ходом дискуссии, обеспечением соблюдения правил процедур, предоставлением своим коллегам слова, постановкой вопросов на голосование, объявлением решений комитета и поддержанием порядка на его заседаниях506. В любом случае при выполнении своих функций председатель остается подчиненным своему комитету507. Соответственно, никакими полномочиями по принятию решений от имени своих комитетов председатели в рамках своих совещаний не обладают. Председатели могут лишь донести позицию своего комитета по тем или иным вопросам, но в рамках совещания они действуют в личном качестве и могут выражать только собственные мнения.

В рамках дискуссии о правовых основах деятельности совещания председателей договорных органов стоит обратить внимание на заявление председателя-докладчика 26-го совещания председателей Малколма Эванса о том, что «мандат ежегодного совещания председателей предусматривает упорядочение, рационализацию и согласование методов работы и правил процедуры договорных органов»508. Однако данное высказывание не имеет под собой правового обоснования, поскольку изначально в своих резолюциях 38/117509 и 39/138510, принятых в 1983 и 1984 г. соответственно, ГА ООН постановила созывать данное совещание исключительно в целях рассмотрения общих проблем, затрагивающих различные системы представления докладов в соответствии с международными договорами по правам человека, т.е. председатели договорных органов могут поднимать и обсуждать трудности, с которыми сталкиваются их комитеты, но не решать данные проблемы