

ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Александра Конева*

Статья посвящена деятельности органов, осуществляющих международный контроль над выполнением государствами основных международных договоров по правам человека. Автор дает правовую оценку международно-правового статуса договорных органов по правам человека и предпринимает попытку определить место их актов в иерархии источников международного права. В результате проведенного исследования делается вывод о соответствии международно-правового статуса договорных органов, включая рекомендательный характер их актов, главной цели данных контрольных органов - предоставление четкого и авторитетного руководства государствам в вопросе обеспечения наилучшего соответствия их внутренней политики и мер нормам международных договоров по правам человека.

После Второй мировой войны и создания ООН одним из ведущих инструментов обеспечения исполнения международных договоров стал международный контроль. Одной из особенностей этого метода является включение положений об учреждении международных контрольных органов в тексты международных договоров (преимущественно многосторонних) [28. С. 18]. В рамках контрольных механизмов в области прав человека достаточно эффективной зарекомендовала себя система договорных органов по правам человека, которая развивается уже более 40 лет [23] [24].

Договорные органы по правам человека представляют собой специализированные органы, состоящие из независимых экспертов и наблюдающие за выполнением государствами обязательств по поощрению и защите прав человека, закрепленных в основных договорах по правам человека, принятых в рамках ООН (1). Договорные органы созданы в соответствии с положениями тех основных договоров по правам человека, над выполнением которых они осуществляют контроль (2). В настоящее время действуют десять договорных органов по правам человека, функциони-

рующих в виде девяти комитетов и одного подкомитета: Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по правам человека (КПЧ), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет против пыток (КПП), Комитет по правам ребенка (КПР), Комитет по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (КТМ), Комитет по правам инвалидов (КПИ), Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ) и Подкомитет по предупреждению пыток (ППП). В данном исследовании договорные органы будут также обозначаться термином «комитеты».

Можно выделить следующие основные направления деятельности договорных органов по правам человека: 1) анализ выполнения государством его обязательств по соответствующему международному договору путем рассмотрения периодических докладов государств о мерах, принятых ими в целях осуществления прав человека, закрепленных в основных договорах по правам человека; 2) рассмотрение индивидуальных жалоб, поданных против государств, при-

* Конева Александра Евгеньевна, аспирант кафедры международного права юридического факультета Российского университета дружбы народов, магистр по правам человека и демократизации, Европейский Межуниверситетский Центр по правам человека и демократизации (Венеция, Италия)

знавших соответствующую юрисдикцию комитетов; 3) принятие замечаний общего порядка, представляющих собой акты толкования положений указанных договоров; 4) проведение расследований, посещений [23. С. 193–196]. При этом некоторые договорные органы компетентны осуществлять деятельность по всем вышеуказанным направлениям, другие же только по одному или нескольким.

В ходе осуществления своей деятельности договорные органы в зависимости от закрепленных за ними полномочий принимают различные акты, к которым можно отнести: 1) рекомендации, принимаемые по итогам рассмотрения докладов государств о выполнении обязательств в рамках соответствующих международных договоров; 2) акты, принимаемые по итогам рассмотрения индивидуальных сообщений; 3) акты, принимаемые в случаях, когда государство-участник предприняло или грозит предпринять действия, которые могут причинить жертве существенный ущерб (временные меры); 4) акты, толкующие положения соответствующих международных договоров (замечания общего порядка); 5) акты, принимаемые по окончании проведения процедуры расследования.

Ввиду разнообразия документов, принимаемых договорными органами, в данном исследовании они в обобщенном виде будут обозначаться термином «акты» или «рекомендации». Что касается актов, принимаемых по итогам рассмотрения индивидуальных жалоб, то они будут обозначаться как «решения».

Успех деятельности механизма мониторинга соблюдения договоров по правам человека во многом зависит от влияния актов соответствующих договорных органов на национальные правовые системы, поскольку суть деятельности такого механизма состоит в оказании содействия деятельности государств, направленной на защиту прав человека [10]. За прошедшие годы количество актов, принимаемых договорными органами, значительно возросло, однако на данный момент преобладает мнение о невысоком уровне выполнения решений договорных органов со стороны государств-участников соответствующих основных договоров по правам человека [6. Р. 202] [16. Р. 15–53] [11. Р. 466–472] [9] [19] [22].

Представляется, что уровень выполнения актов договорных органов государствами во многом обусловлен международно-правовым статусом договорных органов

и местом их актов в иерархии источников международного права.

Процесс мониторинга выполнения международных договоров является «правовым по природе» [15. para. 1 (c)]. Когда государство становится участником соответствующего договора, оно добровольно принимает установленные им международные обязательства, а договорный орган наделяется полномочиями по наблюдению за выполнением данным государством указанных обязательств. Согласно принципу *pacta sunt servanda* (ст. 26 Венской Конвенции о праве международных договоров [27]), государства должны уважать и следовать рекомендациям договорных органов, устанавливающих нарушения прав человека, закрепленных в международных договорах по правам человека. Обязанность сотрудничать с договорными органами вытекает из применения общепризнанного принципа международного права – принципа добросовестного выполнения договорных обязательств, закрепленного в п. 2 ст. 2 Устава ООН.

Несмотря на то, что рекомендации комитетов носят юридически необязательный характер, они далеко не лишены юридической значимости [5. Р. 4]. Договорные органы осуществляют функции, которые могут соответствовать функциям судов, такие как рассмотрение индивидуальных сообщений и принятие замечаний общего порядка [3] [13. Р. 32]. Так, деятельность договорных органов зачастую обозначается термином «судебная практика» [12. para. 21], более того комитеты выносят решения о компенсации, которая должна быть предоставлена жертве государством-нарушителем.

Интересно, что Комитет по правам человека признает, что при рассмотрении индивидуальных сообщений он не выступает в роли судебного органа как такового [20]. Тем не менее, его решения обладают определенными чертами судебного решения: они принимаются в духе, присущем судебному разбирательству, включая независимость и беспристрастность членов Комитета, и имеют окончательный характер [29. п. 11–13, 20].

Несмотря на это, работу договорных органов необходимо отличать от деятельности национальных и международных судов. Так, члены комитетов далеко не всегда являются представителями юридических кругов (3), что обусловлено разнообразием осуществляемых ими функций и широким кругом рассматриваемых ими вопросов [1.

Р. 172] [2. Р. 1, 9] [14. Р. 418]. В то время как члены комитетов в действительности должны обладать «высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью» (4) [21. para. 8], некоторые из них занимают должности в правительстве, что может вызывать сомнение в отношении их независимости и беспристрастности [7. Р. 319–335.] [17. para. 22] [18. para. 19].

Учитывая вышеизложенное, целесообразно отметить, что некоторые ученые вполне обоснованно обозначают договорные органы по правам человека термином «квазисудебные органы» [25. С. 133].

Примечательно, что ни один из договоров по правам человека не уполномочивает комитеты давать официальное толкование договора. В то же самое время можно признать, что договорные органы имеют право давать толкование положений договоров, поскольку это необходимо для осуществления их функций. Важную позицию в этом отношении занял Международный Суд ООН, заявив, что он «придаёт большое значение толкованию, даваемому Комитетом по правам человека, который является независимым органом, созданным специально в целях наблюдения за применением Международного пакта о гражданских и политических правах» [4. Р. 664].

Таким образом, ценность деятельности договорных органов по правам человека заключается в том, что процесс осуществляемого ими мониторинга занимает нишу, которая расположена между юридически-обязательной и чисто политической областями [8. Р. 312]. Международно-правовой статус договорных органов и рекомендательный характер их актов соответствует главной цели договорных органов - предоставление четкого и авторитетного руководства государствам в вопросе выбора наиболее эффективных способов обеспечения соответствия их внутренней политики и мер нормам международных договоров по правам человека [30. С. 82-93].

Представляется, что результаты данного исследования приобретают особую значимость в свете инициативы по укреплению системы договорных органов по правам человека [26]. Укрепление деятельности комитетов, т.е. создание условий для эффективного выполнения данных реко-

мендаций, является необходимым для усиления возможностей государств обеспечивать всем находящимся в пределах их территории или под их юрисдикцией лицам права, признаваемые в договорах по правам человека, и в случае установления нарушения обеспечить эффективное и действенное средство правовой защиты.

Примечания:

(1) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенция по правам инвалидов 2006 г., Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.

(2) Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в соответствии с Резолюцией ЭКОСОС 1985/17 от 28.05.1985 г., которая учредила данный комитет и передала ему контрольные полномочия, возложенные главой IV МПЭСКП на ЭКОСОС.

(3) В некоторых случаях указывается на «полезность» участия в деятельности соответствующего договорного органа лиц, обладающих юридическим опытом. На данный момент в состав членов договорных органов по правам человека входят трое российских ученых-юристов: д.ю.н., профессор, А.Х. Абашидзе (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам), д.ю.н., профессор, А.С. Автономов (Комитет по ликвидации расовой дискриминации), к.ю.н., доцент, О.А. Хазова (Комитет по правам ребенка).

(4) Председатели договорных органов указали, что договорные органы представляют собой исключительно независимый правовой механизм.

Литература:

1. Ando N. The Future of Monitoring Bodies – Limitations and Possibilities of the Human Rights Committee // Canadian Human Rights Yearbook. 1992.
2. Byrnes A. The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women // Yale Journal of International Law. 1989. Vol. 14.
3. ILA. Committee on International Human Rights Law and Practice. Interim Report on the National Compliance with Decisions of International Tribunals in Matters Involving Human Rights (2012) // <https://www.google.ru>.
4. International Court of Justice. Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo). Judgement of 30 November 2010 // I.C.J. Reports. 2010.
5. Keller H., Ulfstein G. UN human rights treaty bodies: Law and Legitimacy. 2012.
6. McGoldrick D. The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. 1994.
7. Michael O'Flaherty, Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review. Vol. 10, 2010.
8. Morijn J. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. Netherlands International Law Review. LVIII: 295-333, 2011.
9. Müller J.Th. & de Zayas A. United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008 / A Handbook. 2009.
10. Nollkaemper A., Van Alebeek R. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law in: Keller H. & Ulfstein G. Human Rights Treaty Bodies. 2011. // <http://papers.ssrn.com>.
11. Remarks by Bayefsky A. Proceedings of the 91st Annual Meeting Held in Anaheim, American Society of International Law 91.
12. Report by the Secretariat. OHCHR. Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 22 March 2006. UN Doc. HRI/MC/2006/2.
13. Scheinin M. International Mechanisms and Procedures for Implementation // An Introduction to the International Protection of Human Rights / A Textbook. 1999.
14. Scott C. Bodies of Knowledge: A Diversity Promotion Role for the UN High Commissioner for Human Rights Committee / The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring XXXV / Alston P. & Crawford J. 2000.
15. Seoul Statement on Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System. Civil Society Consultation on Treaty Body Strengthening, organized by the National Human Rights Commission of Korea and the Korea Foundation, 19 and 20 April 2011. // <http://www2.ohchr.org>.
16. Steiner H.J. Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee / The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring XXXV / Alston P. & Crawford J. 2000.
17. The Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 14 March 2006. UN Doc HRI/MC/2006/2.
18. The Poznan Statement on the Reforms of the UN Human Rights Treaty Body System, September 2010. // <http://www2.ohchr.org>.
19. UN GA 57th Session. Report of the Human Rights Committee, 11 July 2002. UN Doc. A/57/19, vol. I, Supp (No. 40).
20. UN GA 60th Session. Report of the Human Rights Committee, 3 October 2005. UN Doc. A/60/40 vol. II. Supp. (No. 40).
21. UN GA. 62nd Session. Report of the Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies on Their Nineteenth Meeting - Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights, 13 August 2007. UN Doc. A/52/224.
22. UN GA. 64th Session. Report of the Human Rights Committee. UN Doc. A/64/40 (Vol. I) Supp. No. 40.
23. Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека: учебное пособие. М., 2012.
24. Абашидзе А.Х., Гольяев А.О. Универсальные механизмы защиты прав человека. М., 2013.
25. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы: Монография. М., 2012.
26. Веб-страница, посвященная процессу укрепления системы договорных органов по правам человека // <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm>.
27. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года // UNTS (1980) Vol.1155, 1-18232. P. 417.
28. Гольяев А.О. Международный контроль в области прав человека и универсальный периодический обзор. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
29. Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах» от 25 июня 2009 г. Док. ООН ССРР/С/ГС/33.
30. Солнцев А., Конева А. Юридический статус актов договорных органов по правам человека в национальных правовых системах // Международное правосудие. № 4 (8) 2013.

HUMAN RIGHTS TREATY BODIES: CHALLENGES AND PROSPECTS

The article is devoted to the activities of the bodies controlling the implementation by the States of international obligations under the core international human rights treaties. The author gives the legal assessment of the international legal status of the human rights treaty bodies and makes an attempt to determine the place of their by-laws in the hierarchy of sources of international law. The study concludes that the international legal status of the treaty bodies and the recommendatory nature of their by-laws perfectly fit their main

goal – the provision of clear and authoritative guidance to the States on the better compliance of the domestic policy and measures with the norms of international human rights treaties.

Aleksandra Koneva - Master Degree in Human Rights and Democratisation (European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, Venice, Italy), Ph.D. student at International Law Department, Peoples' Friendship University of Russia.

Ключевые слова:

права человека, Организация Объединенных Наций, основные международные договоры по правам человека, договорные органы по правам человека, рекомендации договорных органов, укрепление системы договорных органов по правам человека.

Keywords:

international law, human rights, core international human rights treaties, human rights treaty bodies, strengthening the human rights treaty body system.

References:

1. Ando N. The Future of Monitoring Bodies – Limitations and Possibilities of the Human Rights Committee // Canadian Human Rights Yearbook. 1992.
2. Byrnes A. The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women // Yale Journal of International Law. 1989. Vol. 14.
3. ILA. Committee on International Human Rights Law and Practice. Interim Report on the National Compliance with Decisions of International Tribunals in Matters Involving Human Rights (2012) // <https://www.google.ru>.
4. International Court of Justice. Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo). Judgement of 30 November 2010 // I.C.J. Reports. 2010.
5. Keller H., Ulfstein G. UN human rights treaty bodies: Law and Legitimacy. 2012.
6. McGoldrick D. The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. 1994.
7. Michael O'Flaherty, Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement // Human Rights Law Review. Vol. 10, 2010.
8. Morijn J. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. Netherlands International Law Review. LVIII: 295-333, 2011.
9. Müller J.Th. & de Zayas A. United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008 / A Handbook. 2009.
10. Nollkaemper A., Van Alebeek R. The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law in: Keller H. & Ulfstein G. Human Rights Treaty Bodies. 2011. // <http://papers.ssrn.com>.
11. Remarks by Bayefsky A. Proceedings of the 91st Annual Meeting Held in Anaheim, American Society of International Law 91.
12. Report by the Secretariat. OHCHR. Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 22 March 2006. UN Doc. HRI/MC/2006/2.
13. Scheinin M. International Mechanisms and Procedures for Implementation // An Introduction to the International Protection of Human Rights / A Textbook. 1999.
14. Scott C. Bodies of Knowledge: A Diversity Promotion Role for the UN High Commissioner for Human Rights Committee / The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring XXXV / Alston P. & Crawford J. 2000.
15. Seoul Statement on Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System. Civil Society Consultation on Treaty Body Strengthening, organized by the National Human Rights Commission of Korea and the Korea Foundation, 19 and 20 April 2011. // <http://www2.ohchr.org>.
16. Steiner H.J. Individual Claims in a World of Massive Violations: What Role for the Human Rights Committee / The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring XXXV / Alston P. & Crawford J. 2000.
17. The Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, 14 March 2006. UN Doc HRI/MC/2006/2.

18. The Poznan Statement on the Reforms of the UN Human Rights Treaty Body System, September 2010. // <http://www2.ohchr.org>.
19. UN GA 57th Session. Report of the Human Rights Committee, 11 July 2002. UN Doc. A/57/19, vol. I, Supp (No. 40).
20. UN GA 60th Session. Report of the Human Rights Committee, 3 October 2005. UN Doc. A/60/40 vol. II. Supp. (No. 40).
21. UN GA. 62nd Session. Report of the Chairpersons of the Human Rights Treaty Bodies on Their Nineteenth Meeting - Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights, 13 August 2007. UN Doc. A/52/224.
22. UN GA. 64th Session. Report of the Human Rights Committee. UN Doc. A/64/40 (Vol. I) Supp. No. 40.
23. Abashidze A.Kh. Dogovornye organy po pravam cheloveka: uchebnoe posobie. [Human rights treaty bodies: coursebook]. M., 2012.
24. Abashidze A.Kh., Gol'tyaev A.O. Universal'nye mekhanizmy zashhity prav cheloveka. [Universal human rights mechanisms]. M., 2013.
25. Abashidze A.Kh., Solntsev A.M. Mirnoe razreshenie mezhdunarodnykh sporov: sovremennyye problemy: Monografiya. [Peaceful resolution of international disputes; current problems: Monography]. M., 2012.
26. Veb-stranitsa, posvyashhennaya protsessu ukrepleniya sistemy dogovornykh organov po pravam cheloveka. [Web-page devoted to the process of strengthening the human rights treaty bodies] // <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm>.
27. Venskaya konventsiya o prave mezhdunarodnykh dogovorov ot 23 maya 1969 goda [Vienna convention on the law of the treaties] // UNTS (1980) Vol.1155, 1-18232.
28. Gol'tyaev A.O. Mezhdunarodnyj kontrol' v oblasti prav cheloveka i universal'nyj periodicheskij obzor [International control in human rights and the Universal Periodic Review]. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2012.
29. Komitet po pravam cheloveka. Zamechanie obshhego poryadka № 33 «Obyazatel'stva gosudarstv-uchastnikov po Fakultativnomu protokolu k Mezhdunarodnomu paktu o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh» [Human Rights Committee. General Comment № 33 "The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights"] ot 25 iyunya 2009 g. Dok. OON CCPR/C/GC/33.
30. Solntsev A., Koneva A. Uridiceskij status aktov dogovornykh organov po pravam celoveka v nacional'nyh pravovyh sistemah [Legal status of findings of the human rights treaty bodies in national legal systems] // Mezhdunarodnoe pravosudie. № 4 (8). 2013.