

Зубарева А. Є.,
аспірант кафедри міжнародного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ДОПОВІДІ ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ МІЖНАРОДНОГО ПАКТУ ПРО ГРОМАДЯНСЬКІ ТА ПОЛІТИЧНІ ПРАВА 1966 р. ЯК ЕЛЕМЕНТ МОНІТОРИНГОВОГО МЕХАНІЗМУ КОМІТЕТУ ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ

Анотація. Стаття присвячена місцю та значенню доповідей держав-учасниць Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права 1966 р. в процесі функціонування моніторингового механізму Комітету ООН з прав людини.

Ключові слова: права людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Комітет ООН з прав людини.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку міжнародного права, проблема захисту прав людини залишається в центрі уваги світового співтовариства. Протягом останніх десятиріч, постала ціла система контрольних механізмів виконання державами своїх зобов'язань за міжнародними договорами щодо захисту прав людини. До таких механізмів належить і моніторинговий механізм Комітету ООН з прав людини, одним із ключових елементів якого є процедура подання державами-учасницями Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права 1966 р. періодичних доповідей, щодо виконання власних зобов'язань за цим міжнародним договором.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Можна констатувати, що міжнародно-правові аспекти функціонування моніторингового механізму Комітету ООН з прав людини, зокрема в частині доповідей держав було предметом дослідження низки вчених, зокрема М.М. Антонович, Т. Бургентала, Б.Г. Манова, Н.Ю. Фаяда та ін. В той же час, багато аспектів цієї проблеми досі залишаються нерозкритими, що зумовлює необхідність проведення її комплексного дослідження.

Відповідно **метою** цієї статті є аналіз ролі, значення та процедури подання доповідей держав Комітету ООН з прав людини, а також юридичних наслідків їх розгляду Комітетом і проблем, які виникають в ході їх розгляду.

Серед форм співпраці Комітету ООН з прав людини (далі – Комітет) із державами-учасницями Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права 1966 р. (далі – МГПП), однією із найважливіших є розгляд цим органом доповідей держав. Як наголошував Б.Г. Манов: «Розгляд доповідей є основним методом в механізмі сприяння реалізації Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» [1, с. 89].

У той же час науковці, які досліджують міжнародно-правові аспекти діяльності Комітету ООН з прав людини, підкреслюють всю складність і делікатність цього елементу його моніторингового механізму. Зокрема, Т. Бургенталь вказував, що: «...держави традиційно є дуже

обережними, щодо будь-яких зобов'язувальних міжнародних інструментів імплементації чи моніторингу згідно з міжнародними договорами щодо прав людини» [2, р. 346].

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 40 МГПП, його держави-учасниці: «зобов'язуються подавати доповіді про здійснені ними заходи для втілення у життя прав, визнаних у цьому Пакті, і про прогрес, досягнутий у застосуванні цих прав» [3]. Крім доповіді, в ході її розгляду Комітет може вимагати від держав надання додаткової інформації у вигляді додаткової доповіді [3].

Кожна держава-учасниця МГПП надсилає свою доповідь Комітету в обов'язковому порядку, протягом року після набрання МГПП чинності щодо неї, а у всіх наступних випадках – на вимогу Комітету [3]. Відповідно до пп.2 п. 66 Правил процедури, Комітет самостійно визначає періодичність надання доповідей. На своїй 13-ї сесії Комітетом було прийнято рішення, згідно з яким такі доповіді держави повинні надавати на його розгляд через п'ять років, починаючи з моменту розгляду першої доповіді чи додаткової інформації [4].

Проте, в перспективі допускалася можливість про скорочення строків, протягом яких держави зобов'язані подавати періодичні доповіді Комітету. Як наголошував Б.Г. Манов: «П'ятирічна періодичність встановлена Комітетом у зв'язку із завантаженістю роботою. В подальшому, він вважає можливим перейти до трирічної чи чотирирічної періодичності» [1, с. 90].

Рішення про направлення державі запиту щодо надання доповіді, зазвичай, приймається Комітетом. Єдиний виняток з цього правила вказаний в п. 66 Правил Процедури Комітету. Там передбачено, що за виняткових обставин, в період між сесіями Комітету, такий запит може бути направлений Головою Комітету, який діє в консультації з членами Комітету [5].

Термін, протягом якого доповідь повинна бути підготовлена і направлена на розгляд Комітету, визначається ним індивідуально в кожному конкретному випадку (пп. 3 п. 66 Правил процедури) [5]. Крім того, Комітет через Генерального Секретаря ООН може повідомляти держави, про бажану форму та зміст таких доповідей (пп. 4 п. 66 Правил процедури) [5].

Як вказує Н.Ю. Фаяд, з метою надання державам допомоги у виконанні задач, покладених на них згідно ст.50 МГПП 1966 р. полегшення роботи над доповідями, Комітет ухвалив Керівні принципи щодо форми і змісту доповідей держав-учасниць [6, С. 89]. Ці прин-

ципи було ухвалено прийнято на 308 засіданні в ході XIII сесії 27 липня 1981 р. і згодом вони переглядалися на 1002 засіданні (XXXIX сесія) 24 липня 1999 р.; 1089 засіданні (XLII сесія) 25 липня 1991 р.; 1415 засіданні (LIII сесія) 7 квітня 1995 р. [7].

У той же час інші міжнародні договори містили положення щодо аналогічних процедур подання державами своїх доповідей відповідним договірним органам, які створені згідно з цими міжнародно-правовими актами. Кожен з цих органів розробляв власні Керівні принципи, в яких визначалися форма і зміст таких доповідей. Наприклад, Комітет з прав дитини, 20 листопада 1991 р. прийняв власні Керівні принципи з цього питання [8].

В рамках співпраці між договірними органами системи Організації Об'єднаних Націй в сфері прав людини, виникла ініціатива сформувані уніфіковані Керівні принципи щодо форми і змісту доповідей держав-учасниць. Цю ідею було зреалізовано в ході П'ятої міжкомітетської наради договірних органів з прав людини, яка проходила 21-26 липня 2006 р. в Женеві. За результатами цієї наради було прийнято Узгоджені Керівні принципи надання доповідей органам із наглядом за дотриманням міжнародних договорів з прав людини (далі – Узгоджені Керівні принципи) [9]. Відповідно до п. 1 цих принципів, вони повинні служити орієнтиром, в тому числі, і для держав-учасниць МГПП [9].

Відповідно до Узгоджених Керівних принципів, доповідь держав має складатися із двох основних частин: загального базового документу та документу по конкретному договору. Загальний базовий документ містить загальні відомості про державу та становище в ній і може використовуватися для доповідей по будь-якому із міжнародних договорів із прав людини, по яких така доповідь вимагається. В цей документ включаються дані стосовно: демографічних, економічних, соціальних і культурних особливостей держави, її конституційної, політичної і правової структури, а також загальна інформація про систему захисту прав людини та механізми її реалізації на національному рівні [9].

Варто наголосити, що включення такої інформації в текст доповідей держав, зумовлене об'єктивними факторами, які супроводжують виконання державами-учасницями МГПП 1966 р. своїх зобов'язань за ним. Одним із найскладніших аспектів контролю за виконанням державами рішень Комітету та розгляду їх доповідей є необхідність враховувати ті об'єктивні обставини та чинники, які існують в кожній окремій державі.

Як відзначав радянський науковець Р. Куліков, аналізуючи законодавчі положення держав, щодо обмеження прав людини, на які вони посилаються в своїх доповідях Комітету, дозволяє зробити висновок, що в більшості випадків при виконанні своїх зобов'язань щодо захисту прав людини, вони: «...застосовують застереження про публічний порядок, згідно з яким таке виконання зобов'язань не повинне заповіювати чи суперечити основам соціального порядку відповідної країни» [10, с. 26-27].

Аналогічну точку зору з цього приводу висловлював в ході своєї роботи і Комітет. Так, в своїй доповіді Генеральні Асамблеї ООН у 1977 р., Комітет зазначив, що

обговорення ним доповідей держав буде повноцінним лише в тому випадку, якщо при розгляді законодавчих і адміністративних положень будуть враховуватися економічні, соціальні і культурні умови, що існують в кожній окремій державі [11].

Зрештою, доцільність врахування всіх таких факторів, як зокрема, так і їх сукупності, знайшло своє відображення в правових актах, що є юридичними підставами діяльності Комітету. Ще в п. 2 ст. 40 МГПП, було встановлено, що держави можуть вказувати в своїх доповідях: «фактори і труднощі, якщо такі мають місце, які впливають на реалізацію Пакту» [3]. Аналогічне положення міститься і в п. 66 Правил процедури Комітету в останній їх редакції [5].

На нашу думку, такий підхід є вірним. В цьому випадку слід враховувати, що Комітет приймаючи рішення, безпосередньо не займається його виконання, як і не визначає форми і порядок імплементації положень МГПП. Вчинення дій, пов'язаних із практичною реалізацією та забезпечення виконання ними зобов'язань, згідно з МГПП, покладається на держави-учасниці Пакту. Вони повинні досягти конкретної мети: виконання рішення Комітету або ж імплементувати положення МГПП, а способи досягнення цих цілей держави визначають вже самостійно. Аналогічний принцип застосовується при виконанні державами рішень Європейського Суду з прав людини, що свідчить про визнання його ефективності в практиці міжнародних правовідносин в сфері прав людини.

Другою, і основною, частиною доповідей держав є їх друга частина – документ по конкретному договору (в цьому випадку – Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права 1966 р.), містить відомості щодо виконання державами положень Пакту та конкретних питань з цього приводу. Крім того, в нього включається також інформація, яку запитує Комітет, а також дані про заходи, вжиті для вирішення питань, на яких наголошував комітетом у своїх зауваженнях до попередньої доповіді держави-учасниці [9].

В Узгоджених Керівних принципах передбачається, що обсяг доповідей держав має складати, по можливості, не більше 100-140 сторінок. З них 60-80 сторінок має займати загальний базовий документ, а решту складає документ по зобов'язаннях згідно з МГПП. Перший звіт має мати не менше 60 сторінок, всі наступні періодичні – 40 сторінок [9].

Цілком очевидно, що можуть виникати проблеми в плані періодичності надання державами доповідей до Комітету ООН з права людини. Зокрема, українська вчена М.М. Антонович вказує, що уряди держав подають свої доповіді про виконання договірних зобов'язань із запізненням або зовсім не подають [12, с. 8].

Після отримання доповідей Комітет повідомляє державу, через Генерального Секретаря ООН про дату, тривалість і місце проведення сесії, на якій будуть розглядатися їх доповіді, а, в разі, потреби і про засідання де буде прийматися рішення про подання запиту на отримання додаткової інформації. На обох засіданнях можуть бути присутні представники відповідної держави, а в другому випадку – при прийнятті рішення про запит на отримання додаткової інформації, представники

держав мають бути готові відповідати на питання членів Комітету (п. 68 Правил процедури) [5].

Генеральний Секретар може провести консультації із Комітетом, за підсумками яких він може надіслати окремим спеціалізованим установам ООН примірники тих частин доповідей, які стосуються їх компетенції. Своєю чергою, Комітет може пропонувати спеціалізованим установам ООН надати власні зауваження щодо цих доповідей [5].

Якщо говорити власне про особливості та процедуру розгляду доповідей держав, то необхідно зазначити, що в цьому випадку Комітет покликаний виконувати не репресивні функції – покарання порушень, а моніторингові – їх виявлення та сприяння їх протидії. На цьому наголошують і представники науки міжнародного права, зокрема Б.Г. Манов, який вказує, що: «В Комітеті... була досягнута загальна згода, відносно того, що основною метою розгляду доповідей має стати надання допомоги державам-учасникам» [1, с. 91].

Власне, Комітет ООН з прав людини в ході своєї роботи теж підкреслював, що розгляд доповідей держав має проходити в конструктивній атмосфері із врахуванням необхідності підтримувати і розвивати дружні відносини між державами-членами ООН у відповідності із основними принципами міжнародного права. Іншою ключовою метою розгляду цих доповідей, Комітет визначив досягнення реального прогресу в справі реалізації прав людини в державах-учасниках МГПП [11; 13].

За результатами розгляду Комітет може надсилати державам загальні зауваження, в разі, якщо вони будуть прийняті за підсумками розгляду доповіді, і в цих загальних зауваженнях вказати на ті пріоритетні аспекти, яким держави повинні приділити особливу увагу [3]. Н.Ю. Фаяд наводить принципи, якими керується Комітет при підготовці та наданні зауважень:

- зауваження мають сприяти співробітництву між державами-учасниками в справі виконання МГПП;
- зауваження мають відображати досвід накопичений Комітетом, при вивченні доповідей держав;
- зауваження повинні привертати увагу держав-учасниць до питань пов'язаних з вдосконаленням процедури надання доповідей, щодо виконання МГПП;
- зауваження повинні стимулювати діяльність держав-учасниць і міжнародних організацій в сфері захисту прав людини [6, с. 92].

На нашу думку, особливо важливим серед цих принципів є необхідність врахування досвіду накопиченого Комітетом, при вивченні доповідей держав. Це означає, що в зауваженнях Комітету має також узагальнюватися його попередня практика із певних питань. Це сприяє одноманітності в оцінці Комітетом виконання державами своїх зобов'язань за МГПП, а також сприяє застосуванню найефективніших підходів до вирішення тих проблем, які виникають у зв'язку із реалізацією цих зобов'язань.

Крім того, Комітет може надсилати доповіді держав, разом із загальними зауваженнями висловленими щодо них Економічній та Соціальній Раді ООН (ЕКОСОП) [3]. У відповідь, держави так само можуть надсилати Комітету свої міркування щодо загальних зауважень [3], а також зобов'язані у встановлені Комітетом строки подавати відповіді щодо тих пріоритетних аспектів на

які особливу увагу звернув Комітет в своїх зауваженнях до доповіді [5].

В науці міжнародного права наголошують на тому значенні, яку такі зауваження відіграють в діяльності Комітету ООН з прав людини. Як підкреслює Н.Ю. Фаяд: «Зауваження... відігравали і продовжують відігравати позитивну роль, надаючи допомогу державам у вдосконаленні свого законодавства і приведенні його у відповідність з положеннями МГПП...» [6, с. 93].

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що доповіді держав, які подаються Комітету ООН з прав людини є важливим елементом його моніторингового механізму. Необхідність їх подання закріплена в Міжнародному Пакті про громадянські та політичні права 1966 р., а практика Комітету засвідчує, що вони є ефективним інструментом контролю за дотриманням прав людини та вдосконалення системи їх захисту. За результатами їх розгляду Комітетом приймаються зауваження, в яких дається як оцінка доповіді, так і вказується на проблеми з виконання положень Пакту в конкретній державі і вказуються ймовірні шляхи їх вирішення.

Особливої уваги заслуговує те, що за весь період діяльності Комітету, було розроблено повноцінну систему норм, які регулюють процедуру подання доповідей, їх форму та зміст, а також юридичні наслідки їх розгляду для держав. У той же час необхідно наголосити, що в процесі подання та розгляду доповідей можуть виникати деякі проблеми, проте в цілому вони не носять системного характеру.

Література:

1. Манов Б. Г. ООН и содействие осуществлению соглашений о правах человека / Б. Г. Манов ; Отв. ред.: Чхиквадзе В. М. – М. : Наука, 1986. – 112 с.
2. Buergenthal T. The U.N. Human Rights Committee / T. Buergenthal. – Max Planck United Nations Yearbook of International Law. – 2001. – Vol. 5. – Pp. 341-398.
3. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права : від 16.12.1966 р. // Збірник нормативних актів з питань правозахисної діяльності / упоряд. С. Ф. Гончаренко. – К. : Юрінком Інтер, 1995. – С. 38-44.
4. Док. ООН CCPR/C/19.
5. Rules of procedure of the Human Rights Committee [Electronic source]. Cit. 15.03.2013. Retrieved from – <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/400/67/PDF/G1240067.pdf?OpenElement>.
6. Фаяд Н.Ю. Контрольный механизм по международным пактам о правах человека. (Сравнительный анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Насер Юзеф Фаяд. – М., 1998. – 177 с.
7. Human Rights Committee, Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports from States Parties, U.N. Doc. CCPR/C/20/Rev.2 (1995) [Electronic source]. Cit. 15.03.2013. Retrieved from – <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/HRC-PROC.html>.
8. General guidelines for periodic reports : . 20.11.1996. CRC/C/58 (Basic Reference Document) [Electronic source]. Cit. 15.03.2013. Retrieved from - <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/e78f6fffd63fcca2c1256403005754a5?Opendocument>.
9. Согласованные руководящие принципы представления докладов согласно международным договорам о правах человека, включая руководящие принципы подготовки общего базового документа и документов по конкретным договорам Доклад Межкомитетской технической рабочей группы [Электронный ресурс]. Цит. 06.06.2013. Режим доступа : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/419/44/PDF/G0641944.pdf?OpenElement>.
10. Куликов Р. О международно-правовой ответственности за на-

рушение прав человека / Р. Куликов. – М. : Междунар. отношения, 1979. – 96 с.

11. Док. ООН А/32/44.

12. Антонович М. М. Моніторингова система ООН за виконанням договірних зобов'язань: з досвіду України / М. М. Антонович // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Юрид. науки. – 2005. – Т. 38. – С. 8-15.

13. Док. ООН А/35/40.

Зубарева А. Е. Доклады государств-участников Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. как элемент мониторингового механизма Комитета ООН по правам человека

Аннотация. Статья посвящена месту и значению докладов государств-участников Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. в процессе функционирования мониторингового механизма Комитета ООН по правам человека.

Ключевые слова: права человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Комитет ООН по правам человека.

Zubareva A. Reporting by States Parties according to the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 as the part of the monitoring mechanism of the UN Human Rights Committee

Summary. Article is devoted to the role and place of the reporting by States Parties according to the International Covenant on Civil and Political Rights in 1966 in the functioning of the monitoring mechanism of the UN Human Rights Committee.

Key words: human rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the UN Committee on Human Rights.