

Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединённых Наций

Алексей Автономов*

Статья посвящена рассмотрению индивидуальных сообщений (жалоб) в отношении действий или бездействий государственных органов и/или должностных лиц, в результате чего были нарушены права человека, после исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты договорными органами, созданными в соответствии с многосторонними международными договорами, подготовленными и принятыми в рамках Организации Объединённых Наций. В статье проводится сравнительное исследование вопросов приемлемости индивидуальных сообщений (жалоб), процедуры рассмотрения их договорными органами, последствий принятия такими органами решений по существу дела. Вкратце освещены основные проблемы возможной реформы договорных органов, в том числе в области рассмотрения индивидуальных сообщений (жалоб).

→ *Договорные органы, Организация Объединённых Наций, права человека, защита прав человека, индивидуальные сообщения (жалобы), процедура рассмотрения индивидуальных сообщений (жалоб), последствия принятия решений по существу жалоб договорным органом*

Общая характеристика договорных органов и их юрисдикции по рассмотрению индивидуальных сообщений. В системе Организации Объединённых Наций (далее — ООН) договорные органы занимают своеобразное место. Они не являются собственно органами ООН, созданными в соответствии с её Уставом или решениями уполномоченных уставных органов именно в качестве органа ООН, они не являются специализированными агентствами ООН и т. д. Каждый из рассматриваемых органов сформирован на базе соответствующего многостороннего международного договора, отсюда и происходит их общее название — договорные органы, — которое первоначально появилось в разговорной практике для того, чтобы как-то обозначить совокупность данных органов. Позже

данное наименование вошло в официальные документы, хотя и без формального его определения, и сегодня уже используется как общепринятый официальный термин. В то же время проекты международных многосторонних договоров, мониторингом соблюдения которых занимаются рассматриваемые органы, разрабатывались в системе ООН, принимались с целью открытия для подписания и ратификации Генеральной Ассамблеей ООН, в качестве депозитария этих договоров выступает Генеральный Секретарь ООН. Договорные органы представляют доклады о своей деятельности Генеральной Ассамблее ООН через Генерального Секретаря ООН. Финансируются договорные органы из бюджета ООН. Их техническое обеспечение осуществляется персоналом, работающим в

* Автономов Алексей Станиславович — Председатель Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, доктор юридических наук, профессор (e-mail: a.s.avtonomov@yandex.ru).

составе Секретариата ООН. В настоящее время договорные органы, фактически, включены в систему Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека, хотя официально не входят в состав Управления. Члены договорных органов считаются экспертами Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека, но заработную плату за работу в ООН не получают: на время занятости в качестве члена соответствующего договорного органа выплачиваются суточные, позволяющие питаться и снимать жильё, оплачивается дорога от места проживания до места исполнения функций члена договорного органа и обратно.

Появление договорных органов стало логичным следствием развития международного регулирования и защиты прав человека после Второй мировой войны. О поощрении прав человека говорится в Уставе ООН¹ (принят в 1945 году). В 1946 году была учреждена Комиссия ООН по правам человека. В 1948 году Генеральная Ассамблея ООН в качестве своей резолюции приняла Всеобщую декларацию прав человека². Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, как известно, носят рекомендательный характер, а вопрос стоял о принятии международных актов обязательного характера и создании механизмов мониторинга их исполнения. Идея мониторинга нашла отражение в принятой в 1956 году Резолюции Экономического и Социального Совета ООН (далее — ЭКОСОС), предусматривавшей формирование группы экспертов, которые бы рассматривали периодически представляемые государствами-членами ООН доклады о прогрессе в деле развития прав человека³. Однако реализоваться данная идея в полной мере смогла только со вступлением в силу многосторонних международных договоров, нацеленных в перспективе на всемирный охват, содержащих конк-

ретные обязательства государств-участников и предусматривающих создание органов по осуществлению мониторинга. Первой из них является Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1965 году, вступила в силу в 1969 году). За ней последовали Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 году, вступили в силу в 1976 году) — правда, второй из указанных пактов первоначально не предусматривал создания какого-либо мониторингового органа.

Первым в соответствии с первым из трёх упомянутых выше международных многосторонних договоров был создан Комитет по ликвидации расовой дискриминации (далее — КЛРД): он приступил к работе в 1970 году. В 1977 году начал свою работу Комитет по правам человека (далее — КПЧ), сформированный согласно Международному пакту о гражданских и политических правах. Что касается мониторинга выполнения взятых на себя государствами-участниками обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, то его первоначально осуществляла сессионная рабочая группа, действующая в соответствии с принятым в 1978 году Решением ЭКОСОС 1978/10, с изменениями, внесёнными в 1981 году Решением ЭКОСОС 1981/158 и в 1982 году Резолюцией ЭКОСОС. И только 28 мая 1985 года ЭКОСОС принял Резолюцию 1985/17⁴ о преобразовании сессионной рабочей группы в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (далее — КЭСКП). Начал свою деятельность данный Комитет в 1987 году. В настоящее время КЭСКП является единственным дого-

¹ См.: Устав Организации Объединённых Наций. Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 года. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/index.shtml> (дата обращения: 13.09.2013); Статут Международного Суда. Учрежден Уставом ООН от 26 июня 1945 года. URL: <http://www.un.org/ru/ijc/statut.shtml> (дата обращения: 13.09.2013).

² См.: Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 13.09.2013).

³ Резолюция 624(XXII) Экономического и Социального Совета ООН «Доклад комиссии по правам человека (двенадцатая сессия)» (Принята 1 августа 1956 года на 946-м пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/734/59/IMG/NR073459.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2013).

⁴ Резолюция 1985/17. ЭКОСОС ООН «Обзор состава, организации и административных мероприятий Сессионной рабочей группы правительственных экспертов по осуществлению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах». Принята 28 мая 1985 года на 22-м пленарном заседании ЭКОСОС ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/664/67/IMG/NR066467.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2013).

ворным органом, юридическим основанием для формирования которого служит резолюция ЭКОСОС, а не непосредственно положения соответствующего международного многостороннего договора.

Сегодня существуют десять договорных органов. Наряду с указанными тремя комитетами, функционируют также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (*далее* — КЛДЖ), созданный после вступления в силу Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в 1982 году, Комитет против пыток (*далее* — КПП), образованный после вступления в силу Конвенции о запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство форм обращения или наказания в 1987 году, Комитет по правам ребёнка (*далее* — КПР), учреждённый в соответствии со вступившей в 1990 году в силу Конвенцией о правах ребёнка, Комитет по трудящимся мигрантам (*далее* — КТМ), осуществляющий мониторинг реализации Международной конвенции о защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей и проведший свою первую сессию в марте 2004 года, Подкомитет по предотвращению пыток (*далее* — ППП), приступивший к работе в феврале 2007 года после вступления в силу в июне 2006 года Факультативного протокола к Конвенции о запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих форм обращения или наказания (был принят и открыт для подписания в декабре 2002 года), Комитет по правам инвалидов (*далее* — КПИ), приступивший к работе в феврале 2009 года после вступления в силу в 2008 году Конвенции о правах инвалидов, и Комитет по насильственным исчезновениям (*далее* — КНИ), учреждённый после вступления в силу в декабре 2010 года Конвенции о защите всех людей от насильственных исчезновений.

Члены каждого договорного органа избираются государствами-участниками соответствующего многостороннего договора сроком на четыре года, причём выборы половины состава договорного органа проводятся раз в два года. Количественный состав договорных органов неодинаков: в КПП, КТМ и КНИ заседают по 10 человек, в КЛРД, КПЧ, КЭСКОП, КПР и КПИ — по 18 членов, в КЛДЖ — 23 и в ППП — 25 членов.

Все договорные органы, за исключением ППП, рассматривают первоначальные и периодические доклады (периодичность представления докладов по каждому многостороннему международному договору — от 2 до 5 лет) государств-участников, а также каждый из указанных органов выполняет ещё некоторые функции, которые не во всём совпадают для остальных. Однако рассмотрение всех функций договорных органов не входит в задачи настоящего исследования. Между тем следует отметить, что ППП вообще стоит особняком среди других договорных органов, поскольку его основной функцией является посещение мест лишения свободы в государствах-участниках упомянутого выше Факультативного протокола.

Что касается рассмотрения индивидуальных сообщений (жалоб), то в настоящее время государства-участники склонны наделять таким правом все договорные органы, опять же за исключением ППП в силу специфичности его функций. Однако первоначально, видимо, не все договорные органы собирались наделять юрисдикцией по рассмотрению индивидуальных сообщений. Очевидно, не случайно в некоторые из многосторонних международных договоров положения о рассмотрении индивидуальных жалоб были включены непосредственно в текст, в то время как в дополнение к другим международным многосторонним правозащитным договорам потребовалось принимать специальные факультативные протоколы, наделяющие соответствующие договорные органы юрисдикцией в отношении рассмотрения индивидуальных сообщений.

Как уже говорилось, первым из договорных органов начал действовать КЛРД, однако только с 1982 года он получил право рассматривать индивидуальные сообщения после того, как 10 государств сделали заявления по статье 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (первая жалоба поступила в данный Комитет в 1984 году). КПЧ приступил к работе практически на семь лет позже КЛРД, однако первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, наделяющий КПЧ юрисдикцией рассматривать индивидуальные жалобы, вступил в силу одновременно с самим Пактом, набрав необходимое число ратифи-

каций к 1976 году. Таким образом, КПЧ в получении права рассматривать индивидуальные сообщения почти на пять лет опередил КЛРД. А КЭСКП обрел право рассматривать индивидуальные жалобы совсем недавно: Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, посвящённый рассмотрению индивидуальных сообщений, вступил в силу 5 мая 2013 года. Вообще большинство договорных органов получили право рассматривать индивидуальные сообщения в XXI в., — наряду с КПЧ и КЛРД, лишь КПП был наделён юрисдикцией по рассмотрению жалоб в XX в.

КЛДЖ вправе рассматривать индивидуальные сообщения в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (вступил в силу 22 декабря 2000 года). КПП наделён полномочиями по рассмотрению индивидуальных жалоб статьёй 22 Конвенции о запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство форм обращения или наказания, но только в отношении тех государств, которые сделали заявление по указанной статье. Конвенция о защите всех людей от насильственных исчезновений в статье 31 предоставляет КНИ право рассмотрения индивидуальных сообщений в отношении государств, которые сделали соответствующие заявления по указанной статье. КПИ получил право рассматривать индивидуальные сообщения в соответствии с предусматривающим это право Факультативным протоколом к Конвенции о правах инвалидов.

А вот Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, устанавливающий юрисдикцию КПП по рассмотрению индивидуальных сообщений, пока не вступил в силу, поскольку пока его ратифицировало недостаточное число государств. По статье 77 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, предусматривающей право КТМ рассматривать индивидуальные сообщения, сделали заявления пока менее 10 государств-участников, поэтому она всё ещё не действует.

Итак, в настоящее время из 9 договорных органов, которые, в принципе, могут иметь право на рассмотрение индивидуальных сообщений, пока только 7 обладают соответствующей юрисдикцией, хотя и не в отношении всех государств-участников многосторонних международных договоров. Правда, постепенно с течением времени количество государств, сделавших заявления по соответствующим статьям многосторонних международных договоров и ратифицировавших указанные выше факультативные протоколы к таким договорам, растёт. Например, если для вступления в силу первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах достаточно было десяти ратифицировавших его государств, то к концу 2004 года к нему присоединились 104 государства⁵. Для получения юрисдикции КЛРД по рассмотрению индивидуальных жалоб достаточно было заявлений 10 государств по статье 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, что и было достигнуто в 1982 году, а по состоянию на 20 января 2012 года количество государств, сделавших такое заявление, достигло 54⁶. Неодинаково и количество жалоб, поступивших в разные комитеты. По состоянию на середину 2013 года число зарегистрированных в КПЧ индивидуальных сообщений превысило 2200, в КПП — не достигло 500, в КЛРД — слегка перевалило за 50, в КЛДЖ — вплотную приблизилось к 40, в КПИ — составило 3.

Право и процедура подачи индивидуальных сообщений. Жалобы от одного или нескольких лиц могут подаваться только в отношении государств, которые признали компетенцию соответствующего комитета. Индивидуальное сообщение должно исходить от потерпевшего, однако его могут от имени потерпевшего подать и другие лица, причём при определённых обстоятельствах необязательно, чтобы намерение потерпевшего подать жалобу было бы ясным образом выражено (например, в том случае, когда потерпевший находится в заключении и не имеет связи с внешним миром). Предполагается, что индивидуальные сообщения могут

⁵ Droits civils et politiques: Le Comité des droits de l'homme. Genève, 2012. P.4.

⁶ Подборка решений Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединённых Наций, 2012. Том 1. С. 1. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CERDSelectedDecisionsVolume1_RU.pdf (дата обращения: 13.09.2013).

подаваться любым человеком самостоятельно, и для этого нет необходимости быть юристом; в помощь заявителям модельные индивидуальные сообщения размещены на сайте Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека. Однако, конечно, при наличии помощи со стороны профессионального юриста, в особенности, имеющего опыт работы с договорными органами, шансы на ожидаемый заявителем результат по итогам рассмотрения жалобы существенно повышаются. Никакой пошлины, сбора или какой-либо иной платы за рассмотрение договорным органом индивидуального сообщения с заявителя не взимается. Индивидуальные сообщения принимаются только на официальных языках ООН: английском, арабском, испанском, китайском, русском или французском.

Индивидуальное сообщение должно быть написано разборчиво, а лучше всего — напечатано. Его необходимо подписать, анонимные жалобы не принимаются. Если индивидуальное сообщение направляется по электронной почте, то оно должно быть отсканировано с тем, чтобы была видна подпись. В индивидуальном сообщении указываются фамилия и имя потерпевшего, его/её гражданство, дата рождения, почтовый адрес, адрес электронной почты, государство, в отношении которого подается жалоба. Некоторые договорные органы предлагают добавить ещё некоторые сведения (например, пол потерпевшего, гражданское состояние и пр.). Если индивидуальное сообщение направляется не самим потерпевшим, то заявление должно сопровождаться доверенностью, или должны быть чётко изложены причины невозможности получения доверенности. Потерпевший или лицо, подающее жалобу вместо него, может попросить соответствующий договорный орган не раскрывать имя потерпевшего с изложением причин такого нераскрытия (например, затрагиваются весьма чувствительные вопросы личного характера или существует потенциальная опасность для потерпевшего и пр.). Любые изменения адреса или другой контактной информации, произошедшие после подачи индивидуального сообщения, должны быть доведены до сведения соответствующего комитета как можно быстрее.

В индивидуальном сообщении в хронологическом порядке описываются события и

излагаются факты, в обязательном порядке указывается, в чём состоит нарушение многостороннего международного договора, подтверждаемое приведёнными фактами, желательно также перечислить права, закреплённые в таком многостороннем международном договоре, и показать их нарушения и зафиксировать меры, которые потерпевший или представляющее его лицо полагает необходимым принять для восстановления прав и заглаживания вреда, если комитет обнаружит нарушения государством многостороннего международного договора.

Заявитель в индивидуальном сообщении обязан показать, что исчерпаны внутренние средства защиты прав, имеющиеся в государстве, на которое он/она жалуется. Если какие-либо из внутренних средств защиты остались неиспользованными потерпевшим, то должно быть ясно объяснено, почему это не было сделано. Кроме того, в индивидуальном сообщении должно быть указано, проводится ли по данному делу какое-либо иное международное расследование или урегулирование.

К индивидуальному сообщению должны быть приложены копии документов, имеющие отношение к этому делу, прежде всего судебные и/или административные решения, изданные органами государства, на которое жалуется. Если документы в приложении написаны на ином языке, нежели один из официальных языков ООН, то необходимо снабдить их переводом на один из таких официальных языков всего текста целиком или хотя бы текста в сокращённом изложении. Документы в приложении располагаются в хронологическом порядке, пронумеровываются и сопровождаются кратким описанием их содержания.

Индивидуальное сообщение без приложений не должно превышать 50 страниц, и в том случае, когда оно превышает 20 страниц, должно содержать в начале текста в сжатом изложении (до 5 абзацев) основные тезисы.

Если в индивидуальном сообщении отсутствует важная информация, которая должна в нём содержаться, или факты излагаются неясно, то секретариат, состоящий из сотрудников Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека, связывается с заявителем с просьбой представить уточнения. Заявитель обязан представить запрашиваемые

мые секретариатом сведения в возможно более сжатые сроки, но в любом случае не позже, чем через год. Если по истечении года сведения от заявителя не поступят, то дело закрывается.

Согласно пункту «с» Правила 96 Правил процедуры КПЧ⁷, задержка с подачей индивидуального сообщения не составляет автоматически злоупотребления правом обращения, однако подача сообщения может быть признана злоупотреблением таким правом, если индивидуальное сообщение подано по истечении 5 лет со дня исчерпания внутренних средств защиты заявителем или по истечении 3 лет со времени завершения иной процедуры международного расследования или урегулирования в случае применимости к данному делу, если не будут приведены причины, объясняющие просрочку.

В части 5 статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁸ устанавливается, что в случае неполучения удовлетворения от органа, установленного или обозначенного, в соответствии с частью 2 статьи 14 Конвенции, заявитель имеет право передать данное дело Комитету в течение 6 месяцев.

Пункт «а» части 2 статьи 3 Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах⁹ предусматривает, что Комитет объявляет сообщение неприемлемым, если оно не представлено в течение одного года после исчерпания внутренних средств защиты, за исключением случаев, когда автор сможет показать невозможность подачи сообщения в пределах указанного срока. Аналогичная норма установлена пунктом «h» статьи 7 Факультативного протокола к Конвенции о правах ребёнка¹⁰ (пока, как уже говорилось, не вступил в силу).

Процедура рассмотрения индивидуальных сообщений. Поступившая жалоба проверяется секретариатом совместно с до-

кладчиком или рабочей группой комитета по индивидуальным сообщениям на предмет соответствия требованиям к оформлению и наличию документов в приложении. Если не все требования выполнены, то заявителю предлагают исправить допущенные огрехи, внести необходимые дополнения. Если индивидуальное сообщение соответствует требованиям к оформлению и наличию документов в приложении, то оно регистрируется.

После регистрации индивидуальное сообщение направляется государству-участнику, на которое жалуются, для того, чтобы оно в течение установленного срока представило свои возражения, замечания, соображения, аргументы и факты в подтверждение своей позиции. Как только от государства поступает ответ на жалобу, он сразу же направляется заявителю для того, чтобы он в течение установленного срока дал свои комментарии. Большинство комитетов даёт государству для ответа на жалобу шесть месяцев. Вместе с тем, если государство оспаривает приемлемость индивидуального сообщения для рассмотрения комитетом, оно должно представить свои соображения по этому поводу в течение первых двух из указанных шести месяцев. Дело считается готовым к рассмотрению после получения всех ответов от государства и от заявителя.

Если государство не отвечает комитету, несмотря на неоднократные напоминания со стороны секретариата, то комитет выносит своё решение по делу, опираясь на информацию, полученную от заявителя.

Некоторые договорные органы на любой стадии рассмотрения дела могут принять обращение к государству о принятии временных мер (которые сродни обеспечительным мерам в судах при исковом производстве), не предвзятым таким обращением своё последующее решение о приемлемости индивидуального сообщения, а также своё решение по существу дела. Временные меры нацелены

⁷ Правила Процедуры Комитета по правам человека. В ред. от 21 апреля 2001 года. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/HRI.GEN.3.Rev.3_ru.pdf (дата обращения: 13.09.2013).

⁸ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106(XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml (дата обращения: 13.09.2013).

⁹ Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 63/117 Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 2008 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/optprotocol_icescr.shtml (дата обращения: 13.09.2013).

¹⁰ Там же.

на недопущение нанесения такого вреда потерпевшему, который невозможно было бы впоследствии загладить или уменьшить в случае принятия решения в пользу потерпевшего. Обычно такое обращение направляется государству-участнику, когда речь идёт о воздержании от действий в отношении потерпевшего, которые невозможно было бы повернуть вспять: например, об отсрочке в исполнении приговора, предусматривающего смертную казнь, или об отложении высылки лица в страну, в которой оно может быть подвергнуто пыткам.

Если заявитель (заявители) полагает (полагают) обращение о временных мерах со стороны договорного органа желательным, то он (они) должен (должны) прямо об этом заявить, изложив мотивы. Для принятия обращения о временных мерах обычно нужно несколько дней, поскольку требуется обсуждение, подготовка проекта обращения и одобрение его окончательного варианта.

Комитет впоследствии может отозвать своё обращение о временных мерах в результате получения информации от государства или заявителя (заявителей), сочтя, что в продолжении действия временных мер больше нет необходимости.

Рассмотрение дела комитет начинает с установления приемлемости или неприемлемости индивидуального сообщения, что зависит от ряда обстоятельств.

Во-первых, если заявителем является не сам потерпевший (не сама потерпевшая), то договорный орган выясняет, каковы полномочия или основания для того, чтобы заявитель имел право обращаться в комитет в интересах потерпевшего. На практике весьма часто от имени потерпевшего выступает адвокат, который представляет в этом случае доверенность, однако представительство адвоката не делает его заявителем (автором индивидуального сообщения): заявителем (заявителями) всё равно остаётся (остаются) лицо (лица), указанное (указанные) в индивидуальном сообщении в качестве обращающегося (обращающихся) к договорному органу. Другими словами, в индивидуальном

сообщении заявитель, если он/она не является потерпевшим, чётко обозначается именно как заявитель и действует, фактически, от своего имени, но в интересах потерпевшего (потерпевших), и в этом случае требуется документальное подтверждение его полномочий (например, доверенность, но такая доверенность, как правило, несколько отличается от доверенности, выдаваемой адвокату) либо чёткое изложение причин невозможности подачи жалобы самим потерпевшим (потерпевшими) и передачи потерпевшим (потерпевшими) документов, подтверждающих полномочия заявителя, действующего в его/её (их) интересах.

Во-вторых, договорный орган должен удостовериться, что потерпевший мог действительно пострадать лично и непосредственно в результате наличия или применения закона, следования определённой политической линии, устойчивой практики или бездействия государственных органов либо должностных лиц, что и является основанием подачи жалобы. Недостаточно в индивидуальном сообщении абстрактно оспаривать положения закона, некую политическую линию или устойчивую практику, вследствие которых, по мнению заявителей, могут пострадать рано или поздно какие-то люди (*actio popularis*). В компетенцию договорного органа при рассмотрении индивидуальных сообщений не входит принятие абстрактных решений о том, соответствует ли национальное законодательство многостороннему международному договору, а его задача заключается в том, чтобы установить, имело ли место нарушение в конкретном деле¹¹. Вместе с тем при определённых обстоятельствах комитеты могут признать потерпевшими лиц, которых определённые положения закона или их применение, или следование некой политической линии, или устойчивая практика государственных органов либо должностных лиц ставит под постоянную угрозу в любой момент оказаться жертвами нарушения их прав, закреплённых в многосторонних международных договорах. Так, в деле «Тунен против Австралии»¹² КПЧ пришёл к выводу, что са-

¹¹ См., в частности, Соображения КПЧ по делу The Human Rights Committee, *MacIsaac v. Canada*, Communication No. 55/1979, CCPR/C/17/D/55/1979. P. 10. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/newscans/55-1979.html> (дата обращения: 13.09.2013).

¹² The Human Rights Committee, *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992, CCPR/C/D/488/1992(1994). URL: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsi/0/d22a00bcd1320c9c80256724005e60d5> (дата обращения: 13.09.2013).

мо существование особого правового режима прямо ущемляет права заявителя таким образом, который даёт основания говорить о нарушении Международного пакта о гражданских и политических правах. Аналогичным образом в деле «Еврейская община Осло и др. против Норвегии» КЛРД согласился с тем, что заявители, как выступающие в индивидуальном порядке, так и лица, входящие в организацию-заявители, в результате решения Верховного Суда Норвегии рискуют стать жертвами последствий распространения идей расового превосходства и подстрекательства к расовой ненависти, не имея при этом средств правовой защиты, что подтверждается конкретными инцидентами с применением насилия¹³.

В-третьих, договорный орган выясняет, закреплено ли право, на нарушение которого жалуется заявитель, в том многостороннем международном договоре, в рамках коего действует данный комитет (приемлемость *ratione materiae*). Например, если заявитель направляет индивидуальное сообщение в КПЧ, жалуясь на нарушение права собственности, то такое сообщение может быть признано неприемлемым, поскольку Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит положений, посвящённых праву собственности. В то же время, в силу переплетения многих прав человека, при определённых обстоятельствах договорный орган может признать приемлемым индивидуальное сообщение, в котором содержится жалоба на косвенное нарушение субъективного права, обеспечиваемого соответствующим многосторонним международным органом, в результате нарушения иного субъективного права, прямо не обозначенного в данном многостороннем международном договоре. Например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации среди оснований для такой

дискриминации не содержит религию, и индивидуальные сообщения, в которых содержатся жалобы на дискриминацию по религиозному признаку, признаются КЛРД неприемлемыми¹⁴; однако, если в конкретном государстве ту или иную религию исповедуют представители только одной этнической группы, то КЛРД может считать приемлемым индивидуальное сообщение, в котором содержится жалоба на нарушение прав, связанных с религиозным исповеданием представителя (представителей) такой этнической группы. В некоторых иных случаях совпадения этничности каких-либо лиц и принадлежности их к определённой религии высказывания оскорбительного характера в отношении такой религии могут быть признаны дискриминацией по этническому признаку. В частности, при рассмотрении Сообщения № 27/2002 («Кереш против Дании») КЛРД не только признал приемлемой жалобу на антимусульманские высказывания делегатов конференции одной из партий и на недостаточные внутригосударственные средства правовой защиты от подобных расистских заявлений, но и установил нарушения ряда статей Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹⁵.

В-четвёртых, договорные органы не обладают компетенцией заново устанавливать факты, уже установленные судами государств-участников, рассматривать вопросы виновности или невиновности лиц, исследовать вопросы определения гражданской, административной и уголовной ответственности. Другими словами, комитеты не вправе выступать в качестве апелляционной или кассационной инстанции по отношению к национальным судам. В силу этого неприемлемыми являются жалобы, построенные в основном на оспаривании фактов, свидетельств и юридических квалификаций деяний, содержащихся в решениях судов государств-участ-

¹³ Подборка решений Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединённых Наций, 2012. Том 1. С. 115. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CERDSelectedDecisionsVolume1_RU.pdf (дата обращения: 13.09.2013).

¹⁴ См., например, Комитет по правам человека. «П.С.Н. против Дании». Сообщение № 36/2006. Объявлено неприемлемым: 26 августа 2003 года. Цит. по: Подборка решений Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединённых Наций, 2012. Том 1. С. 243. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CERDSelectedDecisionsVolume1_RU.pdf (дата обращения: 13.09.2013). Жалоба признана неприемлемой *ratione materiae*, поскольку КЛРД «полагает, что упоминания в общем контексте мусульман не выделяют какую-либо определённую группу лиц в нарушение статьи 1 Конвенции».

¹⁵ Подборка решений Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединённых Наций, 2012. Том 1. С. 98–104. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CERDSelectedDecisionsVolume1_RU.pdf (дата обращения: 13.09.2013).

ников, но не разъясняется и не обосновывается позиция заявителя о нарушении прав, гарантированных соответствующим многосторонним международным договором. В компетенцию договорных органов также не входит оценка толкования национальными судами национального законодательства, за исключением случаев, когда принятые решения являются явно произвольными или иным образом равносильны отказу в правосудии¹⁶.

В-пятых, индивидуальное сообщение может быть признано неприемлемым, если в нём не содержится достаточных фактов и аргументов, подтверждающих обоснованность заявлений автора сообщения о нарушении прав, гарантированных соответствующим многосторонним международным договором. Правда, в исключительных случаях секретариат, исходя из личности и возможностей заявителя, может, проанализировав приложенные к сообщению материалы, подобрать некоторую добавочную информацию в дополнение к сведениям, приведенным petitionerом. Например, в решении по делу «Кеннет Мойлан против Австралии»¹⁷ (решение о неприемлемости принято КЛРД в августе 2013 года) раздел, который обычно носит заголовок «Факты в изложении автора», называется «Фактические обстоятельства», поскольку имеющая отношение к исчерпанию внутренних средств правовой защиты важная информация была найдена в двух приложениях к первоначальному сообщению, а не в описательной части сообщения, как это обычно бывает.

В-шестых, изучается приемлемость индивидуального сообщения *ratione temporis*, что означает выяснение времени, к которому относятся события и действия, нарушающие права, гарантированные многосторонним международным договором. Если такие события и действия имели место до момента, с которого государство-участник признало юрис-

дикцию договорного органа по рассмотрению индивидуальных сообщений, то, как правило, жалобы признаются неприемлемыми. Исключение из этого правила допускается в том случае, когда указанные события и действия начались ещё до момента признания юрисдикции, но продолжались и после такого признания, либо упомянутые события и действия имели место до момента признания юрисдикции комитета, но их последствия в виде нарушения прав имели длительный характер и проявились, в том числе и после такого признания. Кроме того, как уже отмечалось, индивидуальные сообщения должны направляться в соответствующий комитет в течение определённого срока после исчерпания внутренних средств защиты, а при несоблюдении срока они признаются неприемлемыми.

В-седьмых, неприемлемыми являются индивидуальные сообщения, в которых содержатся жалобы на нарушения прав, уже ставшие предметом рассмотрения другими международными органами на уровне ООН или международными региональными органами (например, Европейским судом по правам человека, Межамериканской комиссией по правам человека, Межамериканским судом по правам человека, Африканской комиссией по правам человека и народов, Африканским судом по правам человека и народов).

В-восьмых, индивидуальное сообщение приемлемо только по исчерпанию внутригосударственных средств защиты. Чаще всего под исчерпанием внутригосударственных средств защиты понимают прохождение дела через все судебные инстанции. Однако прохождение дела может быть остановлено на уровне прокуратуры или иного компетентного органа, обладающего правом возбуждения уголовного дела, но отказавшегося от возбуждения такого дела. В отдельных случаях комитет может признать жалобу приемлемой до окончания всех судебных процедур, если

¹⁶ См., например, соображения Комитета по правам человека по следующим делам: Комитет по правам человека. «Лоллмен и Бхаратрадх Мулан против Гайаны». Сообщение № 811/1998. /C/81/D/811/1998 П. 5.3. Цит. по: Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с факультативным протоколом. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединённых Наций, 2012. Том 8. С. 102–106 URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SelDecVol8_ru.pdf (дата обращения: 13.09.2013); The Human Rights Committee. *Smart v. Guyana*. Communication No. 867/1999. CCPR/C/81/D/867/1999. P. 5.7. URL: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/b51ac9203935da3dc1256efa0052d5b3?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/b51ac9203935da3dc1256efa0052d5b3?Opendocument) (дата обращения: 13.09.2013); The Human Rights Committee. *Karina Arutyunyan v. Uzbekistan*. Communication No. 917/2000. CCPR/C/80/D/917/2000. P. 5.7. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/917-2000.html> (дата обращения: 13.09.2013).

¹⁷ Сообщение № 47/2010, CERD/C/83/DR/47/2010.

рассмотрение дела представляется чрезмерно затянутым. В любом случае исчерпание внутренних средств защиты должно быть показано заявителем в индивидуальном сообщении, либо же должно содержаться обоснование того, почему заявитель обращается в комитет до исчерпания всех внутренних средств защиты. В любом случае недостаточно лишь сомнений заявителя в эффективности внутренних средств защиты, и такие сомнения не освобождают заявителя от обязанности их использовать. При этом средства правовой защиты должны быть исчерпаны самим заявителем, а не каким-либо иным лицом.

В-девятых, индивидуальное сообщение является приемлемым, если этому не препятствуют оговорки, сделанные государством-участником к соответствующему многостороннему международному договору. Правда, в отдельных случаях договорные органы признавали индивидуальные сообщения приемлемыми даже при наличии противоречащих, казалось бы, этому оговорок, исходя из того, что в некоторых конкретных случаях отказ в рассмотрении жалобы означал бы согласие с отсутствием юридической силы договора в целом, что противоречило бы, в конечном счёте, воле государств-участников договора, придавших своими действиями (ратификацией, присоединением пр.) обязательность такому договору.

В-десятых, неприемлемым является индивидуальное сообщение в случае злоупотребления заявителем своим правом на подачу жалобы. Например, злоупотреблением является подача индивидуального сообщения, в котором фигурируют те же лица, ссылающиеся на те же нарушения прав, что и в уже подававшемся ранее и отвергнутом комитетом индивидуальном сообщении.

После признания индивидуального сообщения приемлемым договорный орган переходит к рассмотрению дела по существу. Признание индивидуального сообщения приемлемым не означает автоматически установления договорным органом нарушения государством-участником соответствующего многостороннего международного договора. Не так уж мало дел, при рассмотрении которых договорный орган, признав сообщение приемлемым, не усматривает нарушения государством-участником прав человека, за-

креплённых многосторонним международным договором.

При рассмотрении каждого дела для оценки фактов и установления того, было ли нарушено право, гарантированное многосторонним международным договором, и в какой степени, каждый комитет опирается на принятые им ранее решения по аналогичным делам, свои замечания общего порядка/общие рекомендации, в которых излагается понимание комитетом смысла той или иной статьи многостороннего международного договора, свои заключительные замечания, принятые по итогам рассмотрения периодических докладов государств, в которых отражается позиция комитета. Наряду с этим, комитеты обращаются к решениям других договорных органов, решениям региональных международных судов по правам человека, иным документам.

Комитеты рассматривают индивидуальные сообщения на своих закрытых заседаниях. Как правило, договорные органы используют письменную процедуру рассмотрения индивидуальных сообщений. Это означает, что они исследуют только документы, представленные в письменной форме, не заслушивают ни заявителя или его представителя, ни представителя (представителей) государства, в отношении которого подана жалоба, не заслушивают свидетелей. Документы, представленные сторонами, не зачитываются на заседании договорного органа, с ними члены комитета могут ознакомиться до заседания. Комитет при вынесении своих решений опирается на информацию, предоставленную сторонами, не занимаясь самостоятельными поисками дополнительных сведений. На заседании комитета докладчик по индивидуальным сообщениям вкратце излагает существо дела, высказывает своё мнение о приемлемости или неприемлемости и, если дело признано комитетом приемлемым, вносит проект окончательного решения дела по существу (иногда может предложить два альтернативных варианта решения). Позиция докладчика или рабочей группы по жалобам весьма значима, однако не предопределяет решения комитета, который может не согласиться с мнением рабочей группы (докладчика) как по вопросу приемлемости индивидуального сообщения, так и в отношении решения дела по существу.

Правила процедуры КЛРД¹⁸ и КПП¹⁹ содержат довольно подробное регулирование не только письменной, но и элементов устной процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений. Однако до сих пор КЛРД ни разу не прибегал к устной процедуре, а КПП провел слушания только один раз — 8 мая 2012 года по просьбе государства-участника в ходе рассмотрения Сообщения № 444/2010 (Абдусаматов и 28 других заявителей против Казахстана)²⁰. Вместе с тем, данные слушания лишь внесли некоторый элемент устности в письменную, по сути, процедуру, поскольку и заявители, представленные адвокатом, и государство-участник направляли информацию и обменивались аргументами в основном в письменной форме — как до устных слушаний, так и после них, причем устные слушания проводились по просьбе одной из сторон в деле, а не по инициативе Комитета. И все же проведение устных слушаний, пусть даже и как исключение из общего правила, показало, что спящие по поры до времени нормы Правил процедуры могут быть при определенных обстоятельствах приведены в действие и сыграть свою роль в ходе рассмотрения индивидуальных сообщений.

Обычно комитеты ради экономии времени рассматривают индивидуальные сообщения по существу сразу же после признания жалобы приемлемой (иногда не просто во время одной и той же сессии, но и во время одного и того же заседания). Рассмотрение приемлемости индивидуального сообщения и рассмотрение дела по существу всё равно остаются двумя последовательными стадиями процесса, однако с самого начала государству предлагается прислать свои замечания в письменном виде, как по вопросу приемлемости, так и по существу жалобы, и заявитель также просит отреагировать на замечания государства — и по вопросу приемлемости, и по существу дела. Однако в отдельных случаях, когда вопрос приемлемости представляется особенно сложным и значимым, государству вначале предлагают дать свои замечания

по данному вопросу, отложив на будущее подготовку замечаний по существу жалобы. Естественно, в случае признания индивидуального сообщения приемлемым, государству дают дополнительное время на подготовку замечаний по существу жалобы, а заявителю — на реагирование на замечания государства. В таких случаях временной разрыв между принятием решения о приемлемости индивидуального сообщения и решения по существу дела может составлять несколько сессий.

После обсуждения договорный орган принимает решение по существу дела. Комитет может принять решение консенсусом, но если консенсус не складывается, то решение принимается большинством голосов. Один или несколько членов комитета, несогласные с решением комитета, вправе представить особое мнение (особые мнения), которое (которые) позже публикуется (публикуются) вместе с решением комитета. В некоторых комитетах (например, в КПЧ) подача особого мнения — дело обычное, а, к примеру, в КЛРД особое мнение было впервые представлено одним из членов Комитета только в 2013 году (до этого только однажды в решении, в сноске было указано, что один из членов КЛРД, присутствуя на заседании, не голосовал за решение).

Решения разных комитетов по существу дела называются по-разному. Так, решения КПЧ, КЭСКП и КЛДЖ именуются «соображениями» (англ.: *views*), а КЛРД — «мнением» (англ.: *opinion*).

Несмотря на сходство процедур рассмотрения индивидуальных сообщений договорными органами, процедура каждого из них обладает рядом особенностей. Остановимся на этих особенностях.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КПЧ. Индивидуальное сообщение, поступившее в КПЧ, направляется, прежде всего, Специальному докладчику Комитета по новым сообщениям и временным мерам, который выносит решение о том, может ли данное индивидуальное

¹⁸ См.: Правила процедуры Комитета по ликвидации расовой дискриминации в ред. от 1 января 1989 года. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/cerd/RCERD-RULE.html> (дата обращения: 13.09.2013).

¹⁹ См.: Rules of Procedure of the Committee Against Torture (13.08.2013). URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f3%2fRev.6&Lang=en (дата обращения: 13.09.2013).

²⁰ См.: Решение Комитета против пыток в соответствии со статьёй 22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания относительно сообщения № 444/2010. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/jurisprudence/CAT-C-48-D-444-2010_ru.pdf (дата обращения: 13.09.2013).

сообщение быть зарегистрировано и направлено соответствующему государству для представления замечаний.

Как уже говорилось, первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских политических правах не предусматривает каких-либо сроков для подачи индивидуального сообщения после исчерпания внутренних средств правовой защиты. Тем не менее, как уже говорилось, Правила процедуры КПЧ (пункт «с» правила 96)²¹ предусматривают следующие ограничения по срокам подачи индивидуального сообщения: по истечении 5 лет со дня исчерпания внутренних средств защиты заявителем или по истечении 3 лет со времени завершения иной процедуры международного расследования или урегулирования в случае применимости к данному делу, если не будут приведены причины, объясняющие просрочку.

КПЧ не может принять к рассмотрению индивидуальные сообщения по тому же предмету, который рассматривается другими международными механизмами международного расследования и урегулирования. Некоторые государства сделали оговорку к первому Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, согласно которой рассмотрению КПЧ не подлежат также и индивидуальные сообщения по предмету, уже рассмотренному международными механизмами. КПЧ полагает, что Процедура по рассмотрению жалоб Совета по Правам Человека, равно как и рассмотрение жалоб специальными докладчиками и рабочими группами Совета по Правам Человека, не являются такими механизмами, поэтому КПЧ не объявляет индивидуальные сообщения неприемлемыми только на том основании, что жалобы по тому же самому предмету подавались указанным специальным докладчикам и рабочим группам.

Что касается «того же самого предмета», то КПЧ определяет его как совпадение трёх элементов: автора сообщения; фактов; нарушенного права или нарушенных прав. Факты, которые были представлены другим механизмам, могут быть предъявлены и КПЧ, если Международный пакт о гражданских и политических правах обеспечивает более

широкую защиту прав. В то же время жалобы, отклонённые другими механизмами по процедурным мотивам КПЧ считает нерассмотренными по существу, что позволяет Комитету принять их к своему рассмотрению.

КПЧ обычно признаёт индивидуальные сообщения приемлемыми *ratione temporis*, если события и факты, составляющие нарушение прав человека, защищаемых Международным пактом о гражданских и политических правах, имели место до вступления в силу для данного государства первого Факультативного протокола к указанному Пакту, однако судебное решение или решение какого-либо иного органа в рамках внутренних средств правовой защиты было принято уже после вступления в силу такого Факультативного протокола для этого государства.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КПЧ. Согласно пункту «а» части 4 статьи 22 Конвенции о запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство форм обращения или наказания, неприемлемыми должны признаваться не только индивидуальные сообщения, которые посвящены тому же самому предмету, что и жалобы, находящиеся на рассмотрении других международных механизмов расследования или урегулирования, но и такие индивидуальные сообщения, которые посвящены тому же самому предмету, что и жалобы, уже ставшие предметом рассмотрения такими механизмами. Наряду с этим, Правила процедуры КПЧ указывают, что индивидуальное сообщение может быть признано неприемлемым в случае, если с момента исчерпания внутренних средств защиты прошло настолько неразумно много времени, что рассмотрение такого индивидуального сообщения Комитетом или государством будет сопряжено с недолжными трудностями.

Правила процедуры КПЧ предусматривают возможность приглашения сторон для участия в особых закрытых для публики заседаниях для дополнительных разъяснений и ответа на вопросы, заданные по существу дела. Но данные нормы Правил процедуры, практически, можно считать спящими.

²¹ Правила Процедуры Комитета по правам человека. В ред. от 21 апреля 2001 года. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/HRI.GEN.3.Rev.3_ru.pdf (дата обращения: 13.09.2013).

В том случае, когда КПП в связи с рассмотрением индивидуального сообщения обнаруживает, что в результате действий или предполагаемых действий государства (например, высылка лица в страну, где он рискует подвергнуться пыткам), нарушаются или будут нарушены обязательства по Конвенции, в соответствии с которой функционирует КПП, он препровождает такому государству своё решение с запросом предоставления информации в течение 90 дней. В зависимости от полученной информации Комитет предпринимает надлежащие шаги в рамках своей процедуры последующих действий.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КЛРД. Как уже говорилось, КЛРД вправе рассматривать только такие индивидуальные сообщения, которые поступили в течение 6 месяцев со дня исчерпания внутренних средств защиты. В то же время, тот факт, что жалоба по тому же самому предмету, которому посвящено индивидуальное сообщение, находится или находилась на рассмотрении другого международного механизма, не является препятствием для признания такого индивидуального сообщения приемлемым.

После регистрации индивидуального сообщения КЛРД государству предоставляется возможность в течение трёх месяцев дать свои замечания по вопросу приемлемости такого сообщения и, если государство не оспаривает приемлемость, по существу дела. Если государство оспаривает приемлемость индивидуального сообщения, то заявителю предоставляется 6 недель для возражений в отношении позиции государства. После этого КЛРД принимает решение о приемлемости индивидуального сообщения. В случае признания индивидуального сообщения приемлемым государству даётся ещё 3 месяца для представления замечаний по существу дела. После этого заявитель получает 6 недель для того, чтобы прореагировать на замечания государства по существу дела. Если же государство не возражает против приемлемости индивидуального сообщения и сразу же направляет в Комитет замечания по существу дела, у заявителя появляется возможность ответить на такие замечания в течение 6 недель.

Согласно пункту 5 правила 95 Правил процедуры КЛРД, заявитель (заявители) и представитель (представители) государства

могут быть приглашены на заседание Комитета для дополнительных разъяснений и ответа на вопросы по существу дела. Однако данная норма пока не применялась.

При принятии решения по существу дела КЛРД в своём мнении обычно высказывает рекомендации и предложения, причём и в том случае, когда он не усматривает нарушения Конвенции, в соответствии с которой он работает. Впрочем, КЛРД часто включает рекомендации и предложения и в свои решения о признании индивидуального сообщения неприемлемым. Такие рекомендации и предложения могут быть конкретными или носить общий характер и могут быть адресованы либо только государству, которое являлось стороной в деле, либо всем государствам-участникам указанной Конвенции.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КЛДЖ. Индивидуальное сообщение, направленное КЛДЖ, признаётся неприемлемым, если жалоба с тем же самым предметом рассматривается или рассматривалась каким-либо международным механизмом расследования или урегулирования.

В своих решениях по существу дела (соображениях) КЛДЖ обычно высказывает рекомендации о мерах, которые должно принять государство. Рекомендации могут быть общего характера относительно определённых вопросов политики государства, либо могут быть весьма конкретными, непосредственно касающимися рассматриваемого дела. Такие рекомендации, как правило, предусматривают меры по прекращению продолжающихся нарушений прав потерпевшей; реституцию, компенсацию и реабилитацию потерпевшей; реформирование законодательства и изменение политики и практики, в результате которых были допущены нарушения Конвенции, в соответствии с которой работает КЛДЖ; шаги по предотвращению повторения обнаруженных нарушений указанной Конвенции.

Государству предлагается в течение 6 месяцев со дня получения решения и рекомендации КЛДЖ дать письменный ответ с описанием совершённых действий. В последующем КЛДЖ может пригласить государство предоставить дальнейшую информацию об этом. Такая информация может быть включена в очередной периодический доклад.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КПИ. Индивидуальные сообщения могут представляться в КПИ в письменной форме или иной форме, которая позволила бы направить копию этого сообщения государству.

Как и некоторые другие договорные органы, КПИ признаёт неприемлемым индивидуальное сообщение, если жалоба, предмет которой совпадает с предметом данного индивидуального сообщения, рассматривается или рассматривалась каким-нибудь международным органом расследования или урегулирования.

КПИ в соответствии со статьёй 12 Конвенции о правах инвалидов сам вправе признать дееспособность обращающегося к нему лица вне зависимости от признания или непризнания дееспособности того же лица государством, на нарушение прав со стороны которого жалуется заявитель.

Согласно Правилам процедуры КПИ²², данный договорный орган вправе через Генерального Секретаря ООН получать любую документацию от органов и организаций ООН, а также от иных органов, которые могут содействовать в рассмотрении индивидуальных сообщений. В случае получения такой документации, с целью обеспечения справедливости и равных возможностей сторон в деле, заявитель и государство вправе ознакомиться с ней и представить свои комментарии относительно содержащейся в ней информации в установленные сроки.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КНИ. Если КНИ получает индивидуальное сообщение, предмет которого совпадает с предметом жалобы, которая рассматривается или была рассмотрена международными механизмами расследования или урегулирования, то такое индивидуальное сообщение признаётся неприемлемым.

Зарегистрировав индивидуальное сообщение, КНИ направляет его государству, на которое поступила жалоба, с тем, чтобы государство в течение четырёх месяцев представило свои объяснения и заявления о при-

емлемости индивидуального сообщения и по существу дела, а также о любой мере, которая может быть осуществлена в данном деле.

В любое время с момента поступления индивидуального сообщения и до принятия по нему решения КНИ вправе получать любую важную для дела документацию от органов ООН, её специализированных учреждений, фондов, программ и механизмов, от других международных организаций, включая региональные межправительственные организации или органы, а также от государственных органов, учреждений и должностных лиц, что может способствовать рассмотрению дела. Вместе с тем Комитет должен предоставить заявителю и государству возможность прокомментировать содержащуюся в документах информацию в установленные сроки.

Особенности процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КЭСКП. Согласно Факультативному протоколу к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, индивидуальное сообщение должно быть направлено в Комитет не позже, чем через год после исчерпания внутренних средств защиты, но срок может быть продлён, если заявитель докажет, что были причины, не позволившие соблюсти установленный срок.

В любое время с момента поступления индивидуального сообщения и до принятия по нему решения КЭСКП вправе получать любую важную для дела документацию от органов ООН, её специализированных учреждений, фондов, программ и механизмов, от других международных организаций, включая региональные правозащитные системы, что может способствовать рассмотрению дела. При этом КЭСКП должен предоставить возможность заявителю и государству ознакомиться с документацией и дать свои замечания по содержащейся в такой документации информации.

Рассматривая индивидуальное сообщение, КЭСКП оценивает разумность шагов, предпринятых государством для имплементации положений о правах, содержащихся в

²² См.: Правила процедуры Комитета по правам инвалидов. В ред. от 13 сентября 2010 года. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEAQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww2.ohchr.org%2FSPdocs%2F2FCRPD%2FCRPD.C.4.2_ru.doc&ei=1l40Uu2JLMOO4AT8sIC4CQ&usg=AFQjCNEUGjDrvr9gyJ0fazwZQtLXWv0qdA&sig2=DZH-PZBB-9_rNFHOFkC4rQ&bvm=bv.52164340,d.bGE (дата обращения: 13.09.2013).

Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Делая это, КЭСКП должен принять во внимание то, что государство может принять целый ряд мер в рамках политики, направленной на упомянутую имплементацию.

КЭСКП может попросить государство включить информацию о любых действиях, совершённых в ответ на сообщения Комитета, рекомендации или соглашения о дружеском урегулировании, в государственный периодический доклад.

Особенности будущей процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КТМ. Как уже отмечалось, статья 77 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, предусматривающая компетенцию КТМ по рассмотрению индивидуальных сообщений, пока не вступила в силу. Поэтому КТМ пока ещё не выработал подробных правил рассмотрения индивидуальных сообщений и не имеет в этом деле никакой практики. Вместе с тем можно полагать, что такие правила будут опираться на соответствующие положения Конвенции и на адаптацию опыта других договорных органов к специфике Комитета. В частности, в такие правила, очевидно, войдёт положение о том, что в случае, когда предмет индивидуального сообщения, которое поступит в КТМ, окажется одинаковым с предметом жалобы, рассматриваемой или рассмотренной в том или ином механизме международного расследования или урегулирования, то такое индивидуальное сообщение не будет признано приемлемым.

Особенности будущей процедуры рассмотрения индивидуальных сообщений КПП. Как уже отмечалось, Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, наделяющий КПП правом рассматривать жалобы, пока не вступил в силу. Тем не менее, в январе 2013 года КПП принял Правила процедуры, регулирующие порядок рассмотрения индивидуальных сообщений.

Индивидуальные сообщения должны поступить в КПП не позже одного года после истечения внутренних средств защиты, если только заявитель не представит уважительные причины, не позволившие соблюсти установленные сроки. Индивидуальное сообщение будет являться неприемлемым для КПП, если КПП уже рассматривал данное ин-

дивидуальное сообщение ранее или если предмет индивидуального сообщения совпадает с предметом жалобы, рассматриваемой или рассмотренной каким-либо механизмом международного расследования или урегулирования.

КПП может принять решение о приглашении заявителя и/или предполагаемого потерпевшего (предполагаемой потерпевшей) и представителей государства лично прийти на заседание или принять участие в видеоконференции во время заседания Комитета с тем, чтобы дать разъяснения или ответить на вопросы по существу дела, исходя из того, что КПП сочтёт это в интересах ребёнка. Все такие слушания будут проходить на закрытых для публики заседаниях КПП. Слушания с участием предполагаемого потерпевшего (предполагаемой потерпевшей) будут проводиться в отсутствие представителей государства, если только сам потерпевший (сама потерпевшая) не пожелает их участия в слушаниях, и КПП не сочтёт, что это будет в интересах ребёнка. КПП будет гарантировать проведение слушаний особенностей детской психологии при затрагивании чувствительных для ребёнка вопросов и обеспечит, чтобы взглядам ребёнка был придан вес с учётом его возраста.

Последствия решений договорных органов по существу индивидуальных сообщений. Решения договорных органов являются окончательными и обжалованию не подлежат. В том случае, когда договорный орган по итогам рассмотрения индивидуального сообщения не установил нарушения прав, закреплённых в соответствующем многостороннем международном договоре, дело прекращается, а в случае обнаружения нарушений комитет приглашает государство к принятию мер по восстановлению нарушенных прав, а также может высказаться за компенсацию пострадавшему лицу (пострадавшим лицам) в зависимости от характера нарушений.

Решения договорных органов носят рекомендательный характер и не имеют обязательной юридической силы. Вместе с тем, поскольку государства взяли на себя обязательства по исполнению многосторонних международных договоров, участвуют в формировании договорных органов с тем, чтобы они осуществляли мониторинг выполнения указанных договоров, в том числе и путём рассмотрения

индивидуальных сообщений и добровольно признали юрисдикцию договорных органов по рассмотрению жалоб, то простое игнорирование решений договорных органов по индивидуальным сообщениям, по сути, противоречит ясно выраженной воле самих же государств и не соответствует взятым им на себя обязательствам. Поэтому значительная часть государств не отказывается от диалога с договорными органами в отношении решений последних, даже если выражает несогласие, полное или частичное, с их решениями по индивидуальным сообщениям.

В самом решении договорного органа устанавливается срок, в течение которого государство-участник должно принять меры, которые соответствовали бы принятому комитетом решению. Затем договорный орган в рамках процедуры последующих действий (англ.: *follow-up*; фр.: *de suivi*; исп.: *de seguimiento*) рассматривает меры, принятые государством по реализации принятого этим органом решения. Если договорный орган удовлетворён принятыми мерами, то он сообщает об этом заинтересованному государству и прекращает процедуру последующих действий, если же не удовлетворён, то также сообщает об этом государству с разъяснениями, в чём, собственно, состоит его неудовлетворённость и продолжает упомянутую процедуру.

Попытки гармонизации и унификации деятельности договорных органов по рассмотрению индивидуальных сообщений. Вопрос о гармонизации деятельности договорных органов был поднят уже в конце XX в., когда в связи с появлением нескольких договорных органов стало очевидно, что они действуют отнюдь не слаженно ввиду того, что каждый из них формируется и действует самостоятельно в рамках отдельного многостороннего международного договора. Договорные органы занимаются, фактически, одним делом — обеспечивают соблюдение ряда многосторонних международных договоров, обеспечивающих соблюдение прав человека. Хотя права человека переплетаются между собой, а отдельные договоры закрепляют в ряде случаев не только схожие и близкие между собой права человека, но и попросту одни и те же права, формулировки и отдельные термины этих договоров, касающиеся одних и тех же феноменов, далеко не всегда и

не во всём совпадают. Самостоятельная деятельность каждого из договорных органов приводит к ещё большим расхождениям, поскольку принимаемые ими документы (правила процедуры, общие рекомендации/замечания общего порядка, методы работы, руководящие принципы, решения и т.д.) и складывающаяся практика, опять же, отнюдь не во всём совпадает. С целью гармонизации работы договорные органы стали проводить регулярные, а затем и ежегодные совещания председателей договорных органов. В течение некоторого времени совещания председателей договорных органов дополнялись совещанием представителей договорных органов, когда в течение нескольких дней такого совещания, длящегося рабочую неделю, в нём, наряду с председателями, принимали участие дополнительно по два члена каждого договорного органа. Такие усилия способствовали некоторой гармонизации деятельности договорных органов, но не могли и не могут полностью нивелировать различия в функционировании договорных органов, некоторые из которых заложены в многосторонних международных договорах, а другие с неизбежностью вытекают из различий практики таких органов. Рост числа договорных органов в XXI в. ещё больше обострил необходимость решения данной проблемы.

В связи с этим в начале XXI столетия родилась даже идея сформировать единый орган, который бы занялся мониторингом всех многосторонних международных договоров в сфере прав человека, которые предусматривают такой мониторинг. Другими словами, предполагалось создать единый договорный орган, который работал бы постоянно. Однако масштабность реформы (фактически, надо было бы изменить все действующие в этой сфере многосторонние международные договоры) и неоднозначность подходов к такому шагу разных государств привели к пониманию невозможности достижения поставленной цели не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе, поскольку для этого потребуется много времени и огромные усилия, и заставили искать иные решения, позволяющие способствовать хоть какому-то сближению деятельности договорных органов. Собственно, этим и занялась Генеральная Ассамблея ООН в 2011—2013 годах в рамках процесса усиления договорных органов.

В связи с указанными планами КЛРД в 2005 году²³ предложил создать единый орган по рассмотрению индивидуальных сообщений, что могло рассматриваться как первый шаг на пути более масштабной реформы. Однако, по сути, создание такого органа потребовало бы не меньших усилий и времени, чем образование единого договорного органа. При этом другие существовавшие договорные органы либо прохладно встретили эту инициативу, либо вообще высказались «против».

В итоге, из этой инициативы родилась идея сформировать рабочую группу, которая бы состояла из представителей разных договорных органов и в предварительном порядке высказывалась бы относительно поступающих во все договорные органы индивидуаль-

ные сообщения. Эта идея нашла отражение в Докладе Верховного Комиссара ООН по Правам Человека «Укрепление системы договорных органов ООН по правам человека», отражённого в разделе 4.3.1. Доклада Генеральной Ассамблеи ООН в 2012 году²⁴. Однако, и эта идея вызывает сомнения в её реализуемости, так как для неё опять же надо принимать какие-то многосторонние международные договоры, поскольку каждое индивидуальное сообщение поступает во вполне определённый договорный орган, а процедура рассмотрения жалоб носит конфиденциальный характер вплоть до опубликования уже принятого решения, то есть, юридически, члены других комитетов не должны быть посвящены в ход рассмотрения жалоб, поступивших в один из них.

²³ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Генеральная Ассамблея ООН. Шестидесятая сессия. № А/60/18. Абз. 478. П. «е». URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/441/22/PDF/G0544122.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2013); Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации № А/61/18. Генеральная Ассамблея ООН. Шестидесят первая сессия. Нью-Йорк: Организация Объединённых Наций, 2006. Абз. 504. С. 143. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL0/600/04/IMG/NL060004.pdf?OpenElement> (дата обращения: 13.09.2013).

²⁴ Доклад Генеральной Ассамблеи ООН «Реформа Организации Объединённых Наций: меры и предложения» от 26 июня 2012 года. № А/66/860. URL: www2.ohchr.org/english/bodies/.../HCReportTBStrengthening_ru.doc (дата обращения: 13.09.2013).