

**Элизабет Корнблум**

**Сравнительный анализ  
систем представления государствами  
докладов-самооценок**

**Женева, январь 1995 год**

## СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР .....	41
ВВЕДЕНИЕ .....	42
ГЛАВА 1. МЕХАНИЗМ ВЫПОЛНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА В МИРНОЕ ВРЕМЯ .....	43
1.1. Заключение .....	45
ГЛАВА 2. КОНТРОЛЬ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ КОНВЕНЦИЙ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА .....	45
2.1. Предусмотренные конвенциями процедуры представления докладов ..	47
2.2. Функции Секретариата .....	50
2.3. Оговорки в отношении системы отчетности .....	51
2.4. Заключительные замечания .....	52
ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ .....	53
3.1. Структура ОЭСР .....	54
3.2. Механизмы представления докладов .....	55
3.3. Заключение .....	58
ГЛАВА 4. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА .....	60
4.1. Заключение .....	62
ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ .....	63
5.1. Конвенция 1954 года .....	64
5.2. Конвенция 1970 года .....	66
5.3. Конвенция 1972 года .....	67
5.4. Заключение .....	69
ГЛАВА 6. ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ .....	69

*Примечание:* Полный текст настоящей статьи был напечатан отдельным оттиском в январе 1995 года. Статьи 7, 8 и 9 вместе с заключениями и таблицами будут опубликованы в номере за март—апрель 1995 года.

**Элизабет Корнблум** имеет степень магистра в области международного права, а также степень магистра в области археологии, полученные ею в Лейденском университете, Нидерланды. В мае 1994 года по просьбе юридического отдела МККК она приступила к изучению систем представления государствами докладов в рамках выполнения ими международных договоров. В настоящее время работает в отделении «Международной амнистии» при ООН в Женеве.

# Сравнительный анализ систем представления государствами докладов-самооценок

Элизабет Корнблум

## КРАТКИЙ ОБЗОР

Система представления государствами докладов-самооценок способствует выполнению международных соглашений. Она позволяет получать информацию о вступлении в силу и применении того или иного договора. Самооценка означает осуществление государством контроля за тем, как на его территории выполняются положения международного договора. Основанный на такой самооценке доклад может быть передан тому или иному выступающему в роли наблюдателя международному органу или техническому секретариату.

Основными задачами наблюдательного международного органа являются: сбор информации и данных; получение докладов о соблюдении государствами положений того или иного договора; создание благоприятных условий для независимого контроля и инспекции; выступление в качестве форума для рассмотрения вопросов, касающихся выполнения государствами своих договорных обязательств, а также вопросов, связанных с принятием последующих мер и дополнительных правил. Такие органы могут выполнять как нормоустановительные, так и нормоприменительные функции.

В данной работе описываются системы представления государствами докладов-самооценок о выполнении ими конвенций ООН по правам человека, соглашений, подписанных в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международной организации труда (МОТ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), а также договоров по разоружению и охране окружающей среды.

Существует ряд факторов, которые самым непосредственным образом отражаются на функционировании отчетной системы. Перечислим их кратко: щекотливый характер предмета договора; экономическая ценность этого предмета; его специфичность; внимание, которое ему уделяют средства массовой информации; организационно-техническое обеспечение; гибкость процедуры отчетности; наличие постоянного органа, которому представляется доклад; качество и эффективность работы наблюдательного органа; последующие мероприятия; членство в организации, являющейся международной инстанцией; наличие контрольного органа или контрольной процедуры на национальном уровне.

Сделаем одно важно замечание: для того чтобы система представления докладов была действительно эффективной, в ней должны быть задействованы необходимые финансовые и людские ресурсы.

## ВВЕДЕНИЕ

Цель настоящей работы — определить, что включает в себя система представления докладов, какие элементы делают ее функционирование эффективным, какие из этих элементов могут быть использованы в системе, способствующей принятию превентивных мер по выполнению положений гуманитарного права.

В работе рассматриваются отчетные системы, действующие в рамках выполнения государствами конвенций ООН по правам человека, соглашений Организации экономического сотрудничества и развития, Международной организации труда, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной организации интеллектуальной собственности, а также договоров по разоружению и охране окружающей среды.

Помимо обязательного в подобного рода случаях имплементационного механизма, каковым является система представления государствами докладов, некоторые конвенции предусматривают иные имплементационные механизмы, такие, как **сбор сведений, расследование и проведение инспекций на местах**.

Наряду с имплементационными механизмами превентивного характера существуют механизмы, применяемые в случае нарушений. К ним, например, относится **процедура подачи жалоб** государствами или частными лицами.

Все вышеупомянутые механизмы действуют на основе международных соглашений. Существует, однако, ряд процедур, которые не определяются международными договорами, но также служат для осуществления контроля за их соблюдением в целях предотвращения нарушений или возмещения причиненного этими нарушениями ущерба. Так, например, для наблюдения за выполнением различных деклараций и конвенций Комиссия ООН по правам человека использует такие выходящие за рамки договоров процедуры, как создание **рабочих групп** и назначение **специальных докладчиков**. Эти процедуры могут различаться в зависимости от предмета мандата (пытки, осуществляемые во внесудебном порядке наказания, торговля детьми) или в зависимости от страны, на которую распространяется действие мандата (Ирак, Оккупированные территории, Судан, Руанда). Рабочие группы и специальные докладчики собирают информацию и занимаются установлением фактов на местах. На основе полученных данных составляются доклады, которые передаются затем на рассмотрение Комиссии по правам человека. Самой известной из таких процедур является **конфиденциальная «процедура 1503»**, применяемая в целях изучения заявлений, в соответствии с которыми в том или ином государстве имели место «достоверно подтвержденные факты грубых и систематических нарушений прав и основных свобод человека».

Основное внимание в данной работе будет, однако, уделено многосторонним системам составления и представления государствами докладов, основанным на договорах и не имеющим политического характера.

## ГЛАВА 1

### МЕХАНИЗМ ВЫПОЛНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА В МИРНОЕ ВРЕМЯ

Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года не предусматривают такой отчетной системы, которая позволяла бы оценивать принимаемые государствами в мирное время меры по выполнению положений гуманитарного права. В вышеназванных документах тем не менее четко определяются обязанности государств, их подписавших: государства должны передавать друг другу официальные переводы конвенций и протоколов, а также законы и положения, которые они могут принимать на национальном уровне для обеспечения их применения, распространять знания об этих документах и включать их изучение в программы подготовки военнослужащих, а также подготавливать необходимые материальные средства<sup>1</sup>. Данные меры должны осуществляться в мирное время, и государства обязаны сообщать друг другу о результатах своей деятельности в этой области через депозитария (а в военное время — через Державу-покровительницу)<sup>2</sup>. Отметим, что до настоящего времени государства выполняли эти обязательства не в полной мере<sup>3</sup>.

Будучи уполномоченным наблюдать за строгим соблюдением положений международного гуманитарного права (МГП), Международный Комитет Красного Креста (МККК) собирает информацию о принимаемых на национальном уровне мерах, направленных на пресечение нарушений МГП, об использовании и защите эмблем красного креста и красного полумесяца, а также о деятельности государств в области распространения знаний о МГП. По всем вышеперечисленным аспектам МККК представляет на рассмотрение Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца доклады, составленные им на основе докладов государств-участников<sup>4</sup>.

В ходе Дипломатической конференции 1974—1977 гг. (на которой были приняты Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям) МККК предложил

1 I ЖК, 23, 26, 44, 47, 48, 53; II ЖК, 39, 45, 48, 49; III ЖК, 127, 128; IV ЖК, 144, 145; ДП I, 6, 12—31, 80, 82, 83, 84, 87; ДП II, 19.

2 I ЖК, 48; II ЖК, 49; III ЖК, 128; IV ЖК, 145; ДП I, 84.

3 M. T. Dutli. Mechanisms for the Implementation of International Humanitarian Law. — Встреча экспертов по вопросу использования некоторых систем оружия и применения имплементационных механизмов гуманитарного права (Женева, 30 мая — 1 июня). Доклад, составленный МККК, июль 1994 г., с. 120—127.

4 K. Drzewicky. National Legislation as a Measure for Implementation of International Humanitarian Law. — F. Kalshoven, Y. Sandoz, eds. Implementation of International Humanitarian Law. Research Papers by participants in the 1986 Session of the Center for Studies and Research in International Law and International Relations of the Hague Academy of International Law (1989), pp. 109—131.

включить в проект статьи 83 Протокола I «Распространение»<sup>1</sup> положение о том, что раз в четыре года каждое государство обязуется представлять доклад о принятых им в данной области мерах. Предложение это государствами принято не было<sup>2</sup>.

В 1986 году на XXV Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца была принята Резолюция V, согласно которой государства-участники должны выполнять свои обязательства по принятию или дополнению соответствующего национального законодательства, а также по взаимному обмену информацией о мерах, принятых или планируемых ими с этой целью. МККК был наделен полномочиями «осуществлять сбор и оценку» сведений, представляемых государствами и национальными обществами, и регулярно выступать на международных конференциях с отчетами о принимаемых мерах<sup>3</sup>. Резолюция V призывает также национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца оказывать своим правительствам помощь и содействие в деле представления докладов.

После принятия вышеупомянутой Резолюции МККК обратился к государствам-участникам и национальным обществам с просьбой сообщать ему о мерах, которые они осуществляют в целях выполнения своих обязательств, вытекающих из Конвенций и, когда это применимо, из одного или обоих Протоколов. На 160 письменных представлений, адресованных правительствам, ответили только 62 правительства и 30 национальных обществ, при этом лишь немногие ответы были удовлетворительными по форме и содержанию. В связи с этим МККК обратился к государствам и национальным обществам с рядом предложений о мерах, которые могли бы быть приняты в связи с вышеупомянутыми представлениями. Одно из предложений заключалось в создании системы представления периодических докладов. Оно предусматривало представление государствами первоначальных докладов обо всех мерах, принятых или находящихся в стадии рассмотрения, а также внесение в эти доклады соответствующих изменений на регулярной основе. Согласно предложению, доклады и содержащиеся в них сведения оценивались бы затем Международным Комитетом Красного Креста при содействии специалистов по различным правовым системам<sup>4</sup>. На письмо с предложениями ответили в общей сложности всего лишь 24 государства и 7 национальных обществ. МККК составил также подробный список мер, способствующих выполнению определяемых в Конвенциях и Протоколах обязательств, разослал этот список государствам-участникам и национальным обществам и опубликовал его.

---

1 В статье 72, пункт 3, говорится: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются каждые четыре года отчитываться перед депозитарием Конвенций и Международным Комитетом Красного Креста о мерах, которые были приняты ими в соответствии с обязательствами, вытекающими из данной статьи».

2 См. сноску 3.

3 К. Drzewicky, 1989,127, IRRС, No 255, November—December 1986, p. 346.

4 Implementation of International Humanitarian Law, National Measures, документ, составленный МККК (Doc. 1991 C.I/4.1/1), Geneva, 1991, pp. 7—8.

## 1.1. Заключение

Говорить о наличии системы представления докладов в контексте выполнения гуманитарного права было бы преждевременно. Несмотря на то, что деятельность МККК в данной области основывается на Резолюции V от 1986 года, предпринимаемые организацией усилия носят временный характер; кроме того, в связи с тем, что проведение Конференции, запланированной на 1991 год, было отложено, обсуждение с правительствами вопроса о мерах по выполнению МГП сделалось невозможным.

Тем не менее в Заключительной декларации Международной конференции по защите жертв войны, состоявшейся в 1993 году, правительства еще раз подтвердили: «...необходимость добиваться более эффективной реализации международного гуманитарного права». В Декларации, в частности, говорится:

«...В этой связи мы призываем правительство Швейцарии создать межправительственную группу экспертов открытого состава для изучения практических средств содействия уважению и соблюдению в полном объеме норм международного гуманитарного права...»

Первая и единственная встреча этой группы экспертов состоится в январе 1995 года.

Ниже мы рассмотрим возможности применения отчетных процедур и постараемся определить оптимальную с точки зрения соотношения «затраты — эффективность» систему подготовки и представления докладов, учитывающую особенности договорного международного гуманитарного права. В связи с этим основное внимание в нашей работе будет уделено практическим аспектам отчетных систем, используемых различными международными организациями.

## ГЛАВА 2

### КОНТРОЛЬ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ КОНВЕНЦИЙ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В рамках Организации Объединенных Наций существуют несколько международных конвенций по правам человека. В целях проведения расследования, а также осуществления наблюдения и контроля за выполнением положений международных правовых актов и норм используется ряд механизмов как договорного, так и недоговорного характера. В настоящей работе рассматриваются только те процедуры, которые определяются на основе договоров. К ним относятся:

- а) процедура представления докладов;

- б) процедура расследования<sup>1</sup>;
- в) процедура представления государствами жалоб<sup>2</sup>;
- г) процедура подачи заявлений<sup>3</sup>.

Мы рассмотрим пять конвенций ООН по правам человека, которые предусматривают наличие **процедуры представления докладов** и секретариат в Женеве. Этими Конвенциями являются:

1. Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему;
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
3. Конвенция о правах ребенка;
4. Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
5. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Три другие конвенции будут рассмотрены в нашей работе лишь коротко: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, с секретариатом в Нью-Йорке; Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него, которая практически не действует (в главе 9 мы вернемся к этому документу); Конвенция об охране прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая еще не вступила в силу.

1 Статья 20 Конвенции против пыток предусматривает в факультативном порядке *процедуру расследования*. Если Комитет получает достоверную информацию, которая, по его мнению, содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо государства-участника, то он предлагает этому государству-участнику сотрудничать в рассмотрении этой информации; с этой целью Комитет может назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования, которое может включать посещение территории данного государства-участника и слушание показаний свидетелей. Результаты расследования представляются на рассмотрение Комитета, который передает их вместе со своими замечаниями или предложениями соответствующему государству-участнику. Комитет может также принять решение обратиться с запросом о дополнительной информации к представителям соответствующего государства-участника или к правительственным и неправительственным организациям, равно как и к частным лицам, в целях получения других данных, на основании которых можно будет составить определенное мнение. Он просит соответствующее государство информировать его о мерах, которые были приняты этим государством по результатам проведенного Комитетом расследования. После завершения работы, связанной с расследованием, Комитет может принять решение о включении краткого отчета о результатах этой работы в свой ежегодный доклад. Лишь на этой стадии результаты работы Комитета предаются гласности. Такое расследование было проведено в Турции. Решение о его проведении было принято на основании доклада организации «Международная амнистия». В настоящий момент проводится еще одно расследование.

2 *Процедура представления государствами жалоб*, в соответствии с которой государства-участники признают компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения того или иного государства-участника о том, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по договору, предусматривается тремя международными документами. Это: а) Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 41 (факультативная), с заявлением о признании компетенции Комитета выступили 43 государств; б) Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи 11, 12 и 13 (обязательные); в) Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 21 (факультативная), с заявлением о признании компетенции Комитета выступили 36 государств. До настоящего времени к данным процедурам еще не прибегали.

3 *Процедура подачи заявлений* предусматривается в факультативном порядке в Первом факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, в статье 14 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и в статье 22 Конвенции против пыток (принята 35 государствами). Четвертая процедура предусматривается в статье 77 Конвенции об охране прав трудящихся-мигрантов, которая пока еще не вступила в силу. Лица, на которых распространяется юрисдикция государств-участников, могут направлять Комитету жалобы о нарушении их прав. Отдел приема заявлений Центра ООН по правам человека проводит предварительный анализ заявления, с тем чтобы решить, какому Комитету оно должно быть передано. Заявления, в которых говорится исключительно о пытках или расовой дискриминации, встречаются все реже. В большинстве случаев заявления касаются нарушений гражданских и политических прав человека. В связи с этим большая часть заявлений направляется в Комитет по правам человека.



## 2.1. Предусмотренные конвенциями процедуры представления докладов

Все предусмотренные конвенциями о правах человека системы представления докладов обычно основываются на одних и тех же правилах процедуры. Через один или два года после ратификации договора государства-участники обязаны представить **первоначальный доклад**; в дальнейшем, раз в четыре года (или пять лет), они должны представлять **периодические доклады**.

Доклады представляются на рассмотрение контрольного органа, в который входят от 1 до 18 независимых экспертов, выступающих в личном качестве. Обычно этот орган именуется Комитетом. Для того чтобы обеспечить представительство всех основных правовых систем, члены Комитета избираются на основе справедливого географического представительства<sup>1</sup>. Каждый член Комитета занимается анализом доклада, представленного тем или иным государством, подготавливает вопросы в связи с докладом и руководит прениями, когда доклад выносится на рассмотрение Комитета.

Всеми Комитетами были выработаны **директивы**, касающиеся формы и содержания первоначальных и периодических докладов. Каждому докладу предшествует **основной документ**. В этом документе содержится основная информация о положении в том или ином государстве. Будучи подготовленным и измененным в соответствии с новыми данными, основной документ может быть использован для представления любых других докладов в рамках систем, предусмотренных документами ООН по правам человека, что способствует облегчению процедуры отчетности<sup>2</sup>. Следует, однако, отметить, что такой основной документ был представлен лишь 35 государствами.

Что касается работы некоторых Комитетов, то перед непосредственным рассмотрением того или иного доклада предсессионная **рабочая группа** составляет список вопросов; делается это для того, чтобы позволить государству, представившему доклад, как можно более конструктивно участвовать в диалоге с Комитетом, а также для того, чтобы заранее определить вопросы, являющиеся наиболее важными и требующими обсуждения с представителями отчитывающегося государства. Список передается непосредственно представителю заинтересованного государства. Каждое подписавшее конвенцию государство просят о том, чтобы оно представило — по возможности в письменном виде — свои замечания в связи с включенными в список вопросами и сделало это заблаговременно, до проведения заседания, на котором будет рассматриваться его доклад, с тем чтобы можно было обеспечить своевременный перевод соответствующих документов и их распространение среди членов Комитета. При этом подчеркивается, что список не является исчерпывающим.

Затем доклад государства-участника выносится на открытом заседании на рассмотрение Комитета. Доклад передается Комитету группой представителей

<sup>1</sup> Члены Комитета избираются путем тайного голосования, так что принцип справедливого географического представительства может быть и не соблюден.

<sup>2</sup> Документ ООН CAT/C/X/Misc.3/Rev. 1.

отчитывающегося государства, которым в ходе заседания задают вопросы, касающиеся конкретных предметов и обстоятельств. Задавая вопросы и выступая с замечаниями, члены Комитета могут пользоваться информацией, полученной не только из представленного государством доклада, но и из других источников: так, например, они могут принимать во внимание данные, представленные различными органами ООН, другими международными организациями, а также неправительственными организациями (НПО). Комитет по правам ребенка работает в сотрудничестве с Координатором группы НПО, опубликовавшим для неправительственных организаций руководство о том, как содействовать применению отчетной системы в рамках Конвенции о правах ребенка. Особая неправительственная организация АРИС (Антирасистская информационная служба)<sup>1</sup> оказывает помощь другим занимающимся правами человека группам и частным лицам: она сообщает информацию, имеющую отношение к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, уведомляет соответствующие органы власти о том, когда состоится обсуждение положения в их государстве, рассылает, сразу же по окончании обсуждения, сообщения о его результатах в основные средства массовой информации заинтересованного государства.

После представления доклада и его рассмотрения Комитетом принимаются предложения, заключительные замечания и общие рекомендации, проекты которых подготавливаются специально назначенным докладчиком по данной стране при содействии Секретариата. Они отражают точку зрения всего Комитета. Формулируются эти предложения на основе директив, установленных Комитетом по правам человека<sup>2</sup>. Следует сказать, что практика принятия конкретных рекомендаций стала развиваться лишь совсем недавно.

В этих заключительных замечаниях и общих рекомендациях Комитет сосредоточивает внимание на прогрессе, достигнутом со времени рассмотрения предыдущего доклада, и выражает озабоченность по поводу факторов и обстоятельств, препятствующих выполнению положений Конвенции, а также по поводу других вызывающих беспокойство вопросов. Самым главным в заключительных замечаниях является то, что в них содержатся конкретные предложения и рекомендации относительно мер, которые должны быть приняты правительством в целях более эффективного выполнения данного договора.

Замечания, предаваемые гласности в самые короткие сроки и распространяемые как можно более широко, являются рекомендуемой «программой действия», которую государство должно выполнить до представления следующего доклада. На этой стадии принятие государствами мер в связи с предложениями Комитета становится делом значительно более легким. Кроме того, неправительственные организации и другие группы давления могут теперь с большей легкостью привлекать внимание правительств к тем или иным недостаткам и упущениям. Каждый Комитет передает свои заключения Экономическому и Социальному совету или Генеральной Ассамблее.

---

1 В Консультативный комитет АРИС входят семь государств — участников Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

2 См. сноску 2, с. 47.

Последующие мероприятия в связи с докладом могут принимать различные формы: государствам, обратившимся с просьбой о помощи, могут быть предложены **консультативные услуги** и (или) **техническое содействие**. Комитет, действующий в рамках Конвенции о правах ребенка, обладает полномочиями препровождать, когда он считает это целесообразным, в специализированные учреждения и другие компетентные органы любые доклады государств-участников, в которых содержится просьба о технической консультации или помощи или указывается на потребность в этом; к докладам прилагаются замечания и предложения Комитета. Комитет по ликвидации расовой дискриминации может направить в то или иное государство **миссию** экспертов, которая окажет этому государству техническую помощь в составлении следующего доклада, а также в поиске и разработке средств ликвидации расовой дискриминации; миссия экспертов может также способствовать установлению диалога для мирного урегулирования проблем, связанных с расовой дискриминацией<sup>1</sup>.

В рамках Пакта об экономических, социальных и политических правах применяется следующая практика: в тех случаях, когда то или иное государство значительно задерживает представление доклада или когда в том или ином государстве возникает вызывающая беспокойство ситуация, к нему обращаются с просьбой принять миссию, состоящую из одного или двух членов Комитета, которые будут собирать информацию, продолжать конструктивный диалог с государством-участником и оказывать ему содействие в подготовке следующего доклада. Решение отправить миссию принимается лишь после того, как Комитет окончательно убедится в том, что других адекватных способов решения возникшей проблемы нет и что информация, которой он располагает, оправдывает подобную меру. Комитет определяет круг вопросов, по которым его представители должны собирать сведения из всех доступных источников<sup>2</sup>. С просьбой о приеме такой миссии обращались к Доминиканской Республике (дважды), а также к Панаме и Филиппинам (один раз). И хотя ни одно предложение о предоставлении помощи этими государствами до настоящего времени принято не было, диалог продолжается.

Комитет может прибегнуть к процедуре проверки или установить постоянное наблюдение за тем или иным государством, запрашивая у него новую или **дополнительную информацию**. С такими запросами обращаются и тогда, когда государство в течение длительного времени не выполняет своих обязательств по представлению доклада. С недавнего времени многие Комитеты все чаще стали применять эту процедуру в тех случаях, когда речь идет о серьезных нарушениях прав человека; ее цель состоит в том, чтобы предотвратить дальнейшие нарушения, особенно если существует угроза эскалации насилия или возникновения вооруженного конфликта.

В отношении государств, в которых имеют место серьезные нарушения или существует угроза эскалации насилия, Комитет по правам ребенка и Комитет по правам человека прибегают к процедуре, предусматривающей принятие **срочных мер**. Вопрос о вызывающем беспокойство положении в том или ином государстве должен быть вынесен на обсуждение либо одним из органов ООН, либо иным

1 См. сноску 2, с. 47.

2 См. там же.

компетентным органом или же, *ex officio*, самим Комитетом. Комитет рассматривает процедуру принятия срочных мер как составную часть системы представления докладов. До настоящего времени государства должным образом реагировали на запросы Комитета и участвовали в рассмотрении докладов, затребованных в рамках данной процедуры.

Для того чтобы заставить то или иное государство представить **не представленный в срок доклад**, в распоряжении Комитета имеются только меры убеждения. Когда представление доклада задерживается государством на срок от четырех до шести месяцев, в адрес министерства иностранных дел этого государства посылается напоминание, после чего председатель соответствующего Комитета отправляет министру иностранных дел личное обращение. Одновременно с этим или некоторое время спустя члены Комитета прибегают к своим личным связям с представителями данного государства и настоятельно просят их принять соответствующие меры. Комитет по экономическим, социальным и политическим правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по правам человека выработали особый метод, который применяется ими в отношении государств, длительное время задерживающих представление докладов. В соответствии с этим методом государство, задержавшее представление доклада более чем на 4—5 лет, становится, несмотря на отсутствие доклада, объектом проверки, имеющей целью определить, как в этом государстве выполняются положения Конвенции; государство это также просят о том, чтобы оно направило своих представителей для участия в предусмотренных по этому случаю заседаниях. Государства, которые решают представить свои доклады после столь продолжительной задержки, могут включить первоначальный и последующий доклад в один документ. Кроме того, государствам, надолго задержавшим представление докладов, предлагают воспользоваться технической помощью Центра ООН по правам человека. В результате такого изменения в политике два государства, в течение долгого времени не представлявшие своих докладов, обратились с просьбой об оказании им консультативных услуг и технической помощи в подготовке докладов. Первым этапом в реализации новой политики станет отправка представителей этих государств на международные учебные курсы по системам подготовки и представления докладов, специально организованные для правительственных должностных лиц. Курсы будут проведены в Международном центре обучения МОТ в Турине в ноябре 1994 года. Организуются они в рамках программы стипендий Центра по правам человека<sup>1</sup>.

## 2.2. Функции Секретариата

Каждый Комитет обслуживается Отделом международных договоров Центра ООН по правам человека в Женеве. Как правило, каждая конвенция предусматривает Секретариат, состоящий из двух специалистов (классы P4 и P2) и одного

---

<sup>1</sup> Программа основана на проекте ежегодного доклада, представленного на 12-й сессии в апреле 1994 года, CAT/C/XII/CRPI/Add.3.

сотрудника общих служб. Однако на практике Секретариат конвенции представлен одним специалистом и одним секретарем (работающим не на полную ставку).

Секретариат **организует** заседания органов, учрежденных в соответствии с договором, рассылая государствам-участникам *вербальные ноты*, в которых: запрашивает доклады, напоминает государствам об их обязательстве представлять доклады, приглашает их для участия в заседаниях. Кроме того, Секретариат занимается подготовкой докладов, документов для заседаний, а также документов, в которых содержатся представленные государствами доклады. Работа эта связана с чтением различных материалов, добавлением к ним ссылок, а также их индексацией и нумерацией, переводом и распространением. Секретариат организует дни общих дискуссий для Комитета по экономическим, социальным и политическим правам и Комитета по правам ребенка и согласовывает повестки дня заседаний. Он регистрирует данные, касающиеся присоединения государств к конвенциям и внесения оговорок, подготавливает списки представленных государствами докладов и составляет сборники соответствующих международных договоров. Когда в рамках того или иного Комитета проводится заседание, весь обслуживающий персонал других Комитетов помогает составлять проекты документов, отвечать на вопросы, возникающие в ходе сессий, а также выполнять любую другую необходимую работу.

По существу, услуги, предлагаемые Секретариатом Комитету, состоят в сборе данных, относящихся к различным странам, анализе информации, обращении за дополнительной информацией к ЮНИСЕФ, МОТ, неправительственным и другим организациям как на региональном, так и на местном уровне. Секретариат занимается поиском и анализом статей, опубликованных в научных изданиях, консультируется с экспертами. Если то или иное государство-участник нуждается в помощи для подготовки доклада, Секретариат предоставляет ему эту помощь. Он разрабатывает проект списка вопросов, который является директивным для проведения заседаний Комитета и определения повестки дня, составляет проекты общих комментариев и рекомендаций, предложений и заключительных замечаний, проекты годовых или двухгодичных докладов, представляемых Генеральной Ассамблее, а также докладов, представляемых Экономическому и Социальному совету (ЭКОСОС) и Комиссии. Кроме того, Секретариат подготавливает доклады о мерах, которые были реализованы во исполнение решений Комитета, принятых на предыдущих заседаниях<sup>1</sup>. Секретариаты Конвенции о правах ребенка и Пакта об экономических, социальных и политических правах занимаются анализом положения в различных странах и составлением досье по этим странам.

### 2.3. Оговорки в отношении системы отчетности

В связи с используемыми в рамках Конвенций ООН о правах человека отчетными системами представляется целесообразным сделать следующие замечания:

---

<sup>1</sup> Резолюция A/47/41, с. 2, пункты 2—8.

- 1) Число не представленных вовремя докладов не уменьшится до тех пор, пока не будет повышена способность Секретариата обрабатывать доклады<sup>1</sup>.
- 2) Государства испытывают некоторую «усталость», поскольку иногда им приходится представлять до пяти докладов в год по вопросам, тесно связанным между собой.
- 3) Эффективному применению системы препятствует отсутствие процедуры осуществляемых на регулярной основе последующих мероприятий.
- 4) Хороший дипломат сможет опровергнуть любые утверждения Комитета; при этом в государстве, где имеют место нарушения прав человека, никаких положительных изменений не произойдет.
- 5) Шесть рабочих языков являются тяжелым бременем для ООН.
- 6) Эксперты Комитета не получают вознаграждения за оказываемые ими услуги (оплачиваются лишь командировочные расходы). До настоящего времени это не вызывало никаких проблем. Тем не менее для тех случаев, когда общая продолжительность заседаний Комитета составляет более трех месяцев в год, было бы, возможно, целесообразно предусмотреть вознаграждение в виде обычной зарплаты<sup>2</sup>.

#### 2.4. Заключительные замечания

Процедуру представления докладов государства должны рассматривать как удобный способ подведения итогов, как возможность составления с помощью национальных экспертов оценки достигнутых результатов. С тех пор как «холодная война» прекратилась, отчетная система претерпела значительные изменения: на протяжении многих лет противостояние между Западом и Востоком парализовало решимость Комитетов.

Отчетная процедура открывает доступ к консультативным услугам и технической помощи, которые предоставляются Центром по правам человека. И это действительно так. Приведем в качестве примера Вьетнам, где благодаря международной технической помощи и рекомендациям Комитета по правам ребенка была изменена система правосудия по делам несовершеннолетних.

Опыт работы Комитетов Конвенции по ликвидации расовой дискриминации и Конвенции против пыток показал, что полностью полагаться на финансирование Комитетов государствами-участниками было бы просто недальновидно: в результате невыполнения государствами-участниками своих финансовых обязательств пришлось ограничить число заседаний Комитетов. Все необходимые для работы Комитетов финансовые средства должны поступать из общего бюджета Организации Объединенных Наций.

Анализируя опыт работы Комитета по ликвидации расовой дискриминации, можно прийти к заключению о том, что процедуры представления докладов

---

<sup>1</sup> До тех пор пока ситуация не изменится, Комитеты будут не смогут оказывать большого давления на государства, с тем чтобы заставить их представлять доклады.

<sup>2</sup> Эксперты, работающие в Совете Европы, получают зарплату в соответствии с классом D1/D2.

должны быть как можно более гибкими. Любая жесткая система быстро устаревает<sup>1</sup>.

Система, предусматривающая учреждение постоянного органа, который созывается в случае необходимости, функционирует намного лучше, чем система, предусматривающая временный орган<sup>2</sup>.

Что касается деятельности Комитета по правам ребенка, то благодаря ей был достигнут прогресс в области законодательной, а также в области применения координационных механизмов, деятельность эта дала некоторые положительные результаты и в плане дидактическом.

Комитет не является судебным органом. Он не выносит приговоров и не осуждает. Процедура представления и изучения докладов имеет целью установить конструктивный диалог с отчитывающимся государством. Комитет стремится произвести оценку *de jure* и *de facto* положения в государстве, представившем доклад, и помочь этому государству в выполнении обязательств, возлагаемых на него после ратификации или присоединения к конвенции. Комитет надеется в связи с этим на то, что участвующие в диалоге представители отчитывающегося государства должным образом передадут его замечания всем национальным органам власти, которые занимаются вопросами, связанными с выполнением конвенций<sup>3</sup>.

## ГЛАВА 3

### ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Организация экономического сотрудничества и развития — это основная международная организация, осуществляющая наблюдение за экономическими тенденциями в 25 странах, являющихся ее членами и представляющих экономику свободного рынка в Северной Америке, Западной Европе и Тихоокеанском регионе. Основная задача ОЭСР состоит в том, чтобы посредством координации национальных политических курсов, стимулирования и принятия согласованных мер в области оказания помощи развивающимся странам достичь как можно

---

1 Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации заключил с государствами-участниками «джентльменский» договор о том, что доклады будут представляться государствами не раз в два года, как это предусмотрено в Конвенции (статья 9, пункт 1), а раз в четыре года. В промежутках между этими докладами могут быть представлены краткие отчеты, содержащие новые данные.

2 Группа трех (в составе трех членов Комиссии по правам человека), учреждаемая в рамках Конвенции о пресечении преступления апартеида, является специальным временным органом и собирается раз в два года. Проблема в связи с подобными специальными временными группами заключается в том, что органа, который принимал бы те или иные меры в промежутках между заседаниями групп, не существует. Проблема эта встала особенно остро во время недавних выборов в Южной Африке, когда Группа трех не смогла собраться в связи с тем, что в ней не оказалось ни одного члена.

3 — Manual on Human Rights Reporting, U. N. document HR/PUB/91/1, 1991, pp. 187—188.

— Orientation Manual, The U. N. Commission on Human Rights, its Sub-Commission, and related procedures, Minnesota Advocates for Human Rights (1993).

— Руководство для неправительственных организаций по вопросам отчетности в рамках работы Комитета по правам ребенка, Группа НПО, созданная в рамках Конвенции о правах ребенка (1994).

более высокого уровня экономического развития и занятости. Страны, являющиеся членами этой организации, отчитываются на регулярной основе о тенденциях, наблюдаемых на их территориях, и представляют фактические сведения. На основе анализа этих данных они координируют свою политику. Процедура обмена замечаниями и информацией осуществляется медленно, однако в связи с тем, что за 33 года своего существования Организация достигла немалых положительных результатов, государства-участники не проявляют особого желания изменить существующую систему.

### 3.1. Структура ОЭСР

Главным органом ОЭСР является **Совет**, который в своей деятельности опирается на **Исполнительный Комитет**. Основной объем работы Организации осуществляется 150 специальными **комитетами, экспертными и рабочими группами**. Кроме того, в рамках структуры ОЭСР действуют 5 **полуавтономных органов**, которые состоят, как правило, из представителей государств-участников, прибывающих в штаб-квартиру организации лишь на некоторое время или входящих в состав постоянных делегаций при ОЭСР. Все эти органы обслуживаются международным **Секретариатом**, возглавляемым генеральным секретарем ОЭСР. Секретариат образует основной элемент структуры ОЭСР.

На уровне послов государства-участники встречаются в рамках работы **Совета** раз в две недели. Каждое государство-участник располагает постоянной дипломатической делегацией, которую возглавляет посол, специально назначаемый для работы в ОЭСР. Численный состав делегации колеблется от 5 дипломатов (Соединенное Королевство) до 60 (Япония).

На уровне министров (министров экономики и иностранных дел) Совет созывается раз в год. Раз в год на высоком уровне созывается заседание, на котором рассматриваются вопросы развития<sup>1</sup>. Раз в два года проводится заседание на высоком уровне, посвященное тому или иному вопросу, к которому комитет стремится привлечь внимание стран-участниц. Совет, основывающий свою работу на принципе консенсуса, принимает решения (в юридическом отношении обязательные для государств-участников) и утверждает рекомендации (являющиеся выражением политической воли). Страны-участницы претворяют в жизнь эти решения и рекомендации на уровне национальной политики.

В рамках структуры ОЭСР действуют **комитеты** по вопросам экономической политики, по анализу экономического положения и развития, по содействию развитию, по торговле, движению капиталов и операциям по невидимым статьям, а также по 20 другим вопросам.

Лица, направляемые в качестве делегатов в комитеты, рабочие и экспертные группы, нуждаются в различных статистических данных и документах,

---

<sup>1</sup> Проведение этого заседания на высоком уровне объясняется тем, что министерства по вопросам развития существуют не во всех странах.



содержащих необходимую информацию. ОЭСР собирает эти данные и документы и стандартизирует их. После этого она предоставляет их в распоряжение государств-членов и общественности в такой форме, которая позволяет производить сравнительный анализ собранной информации на международном уровне. На основе этой информации выдвигаются предложения о том, какую политику должно проводить то или иное государство-член ОЭСР. Некоторое время спустя государство-член представляет доклад, в котором оцениваются результаты проводимой им политики. Комитеты не располагают официальными правилами процедуры, они используют лишь неофициальные методы работы, которые были выработаны ими с годами; благодаря этим неофициальным методам комитеты отличаются большой гибкостью действий.

Из **всех органов** ОЭСР наибольший интерес для МККК представляет комитет содействия развитию: в прошлом году этот комитет включил в свои исследования ряд разработанных им при содействии МККК замечаний, касающихся применения мин.

Персонал **Секретариата**, официальными языками которого являются французский и английский, состоит из представителей всех стран-участниц. В соответствии с устоявшейся традицией высшие эшелоны ОЭСР формируются по принципу справедливого географического представительства; в отношении нижних ступеней иерархической лестницы данный принцип не применяется. Секретариат занимается распространением и анализом докладов. Каждый год он организует 4000 заседаний, на которых обсуждаются представленные государствами доклады. Персонал Секретариата, располагающегося в Париже, состоит из 1491 сотрудника (829 из них относятся к категории специалистов), его годовой бюджет составляет 1 453 006 097 французских франков (по состоянию на 1992 год). Секретариат разделен на десять специализированных Директоратов, которые по роду своей деятельности соответствуют в общих чертах основным комитетам, являющимся, в свою очередь, зеркальным отражением основных министерств государств-членов<sup>1</sup>.

### 3.2. Механизмы представления докладов

Системы представления докладов были разработаны большинством органов ОЭСР. Мы дадим краткое описание трех основных отчетных систем ОЭСР и затем рассмотрим более подробно механизм представления докладов, используемый одним из органов ОЭСР, следуя тем же принципам, что и при рассмотрении договоров ООН по правам человека.

Процедуры представления докладов **комитету по анализу экономического положения и развитию, комитету содействия развитию и комитету по конкуренции, праву и политике** являются основными в рамках работы ОЭСР. Раз

---

1 Информация взята из брошюры «OECD in Brief». Более подробная информация была получена в ходе бесед с г-жой Балливет, являющейся сотрудником Женевского отделения ОЭСР, а также из «Ежегодного отчета ОЭСР за 1992 г.».

в четыре года государства — члены ОЭСР должны представлять доклады о состоянии окружающей среды<sup>1</sup>.

Три вышеупомянутых комитета используют сходные процедуры представления докладов. В подготовке докладов по той или иной стране принимают участие три группы специалистов: группа Секретариата ОЭСР; группа представителей страны, по которой составляется доклад; группа экспертов или наблюдателей, представляющих две другие страны и назначаемых для подготовки доклада по третьей стране. Три составленные каждой из этих групп доклада объединяются старшим экономистом ОЭСР в один доклад, который передается затем комитету. Комитет обсуждает этот доклад и публикует его краткое изложение.

Старший экономист, которому помогают около 10 младших экономистов, занимается, как правило, двумя или тремя странами. Группа экономистов именуется бюро. Комитет по анализу экономического положения и развитию располагает 12 бюро, такое же количество бюро имеется и в распоряжении комитета содействия развитию. Комитет по конкуренции, праву и политике работает с заведующими отделами и 7 старшими экономистами. К изучению специфических вопросов, затрагиваемых в докладах, привлекаются многочисленные эксперты ОЭСР.

Контроль и оценка курсов экономической политики каждой отдельной страны осуществляется ОЭСР на ежегодной основе. Применяемая организацией система наблюдения является многосторонней и охватывает вопросы как макроэкономической, так и микроэкономической политики. Это проводимое на ежегодной основе исследование представляет собой основной инструмент, используемый ОЭСР для всеохватывающего изучения экономической политики каждого государства-члена. Специфические проблемы, с которыми сталкиваются некоторые страны, также становятся предметом изучения. В исключительных случаях ОЭСР занимается изучением положения в странах, не являющихся ее членами (например, в тех случаях, когда речь идет о странах, выражающих желание стать членами ОЭСР). Доклады публикуются в издаваемых организацией «Экономических обзорах ОЭСР». В 1994 году было опубликовано 8 обзоров, в 1993 году — 15 (в общей сложности 23 обзора); доклады о положении в Бельгии и Люксембурге были включены в один обзор. Кроме того, были опубликованы обзоры, касающиеся «Партнеров в переходной стадии»: в 1992 году появился обзор о положении в Польше, в 1993 году — о положении в Венгрии, в 1994 году — о положении в Чехии и Словакии. В 1992 году был составлен доклад о положении в Мексике, не являвшейся в то время членом Организации (т. е. до того, как Мексика стала полноправным членом ОЭСР).

Комитет может задавать той или иной стране вопросы, касающиеся ее различных хозяйственных механизмов. Так, например, Швейцарию всегда просят объяснить, как функционирует ее финансовая система.

Раз в два года государство-участник должно представить доклад комитету по конкуренции, праву и политике. На каждом из проводимых раз в полгода заседаний комитет рассматривает изменения в области регулирования конкуренции, права и юриспруденции в государствах-членах ОЭСР. В 1989/90 и 1990/91 годах были рассмотрены соответственно 20 и 19 докладов. Эти доклады предаются

<sup>1</sup> В соответствии с данными, представленными госпожой Балливет из Женевского отделения ОЭСР.

гласности правительствами государств-участников, краткое изложение их содержания публикуется с разрешения генерального секретаря ОЭСР.

Раз в два года комитет содействия развитию проводит анализ количества и качества помощи, которая была предоставлена той или иной стране другой страной. Никаких четко установленных сроков для публикации материалов этого комитета не существует, не существует и списка опубликованных докладов. В связи с этим более подробное описание применяемой данным комитетом отчетной процедуры представляется нам невозможным.

Механизмы представления докладов, используемые в рамках работы **специальной группы по финансовым санкциям**, будут рассмотрены нами более обстоятельно. Специальная группа по финансовым санкциям имеет к ОЭСР косвенное отношение: решение о ее создании было принято на состоявшейся в 1989 году в Париже встрече государств «большой семерки» на высшем уровне. Она состоит из представителей государств, которые заинтересованы в применении решительных санкций в отношении наркобизнеса и занимаются в связи с этим разработкой мер по борьбе против отмывания денег. Несмотря на то, что не все члены специальной группы по финансовым санкциям являются одновременно членами ОЭСР, ОЭСР обеспечивает эту группу необходимой организационно-технической поддержкой.

В апреле 1990 года специальная группа по финансовым санкциям представила доклад с 40 рекомендациями. Из трех основных направлений деятельности специальной группы нас, в рамках нашей работы, интересует лишь одно направление: оценка результатов, достигнутых государствами — участниками этой группы в связи с выполнением 40 рекомендаций. Для осуществления контроля за выполнением государствами-участниками вышеупомянутых рекомендаций специальная группа использует две процедуры, которые были согласованы государствами-участниками в 1991 году: представление государствами-участниками ежегодных докладов-самооценок и проведение взаимооценки.

Самооценка осуществляется посредством заполнения государствами-участниками анкет с вопросами, имеющими отношение к рекомендациям с правовой и финансовой точек зрения. Со временем анкеты приобрели более конкретный и подробный характер; составляются они в такой форме, которая позволяет государствам-участникам представлять все имеющиеся отношение к делу данные. Большинство государств-участников отвечают на содержащиеся в анкетах вопросы достаточно обстоятельно. На основе полученных ответов сотрудники Секретариата специальной группы составляют две таблицы, дающие представление о том, как выполняются рекомендации. Результаты обсуждаются затем в рабочих группах. Несмотря на неизбежное расхождение в толковании некоторых вопросов, применяемый метод дает возможность производить достаточно объективный анализ выполнения государствами-членами 40 рекомендаций.

**Процедура взаимооценки** позволила к настоящему моменту произвести анализ положения в 12 государствах. Ее цель состоит в том, чтобы изучить положение в каждой из стран-участниц за период с 1991 по 1994 год. Процедура осуществляется следующим образом: председатель специальной группы определяет, какое

из государств-участников станет объектом изучения в следующем году. На основе консультаций с представителями страны, которая должна стать объектом изучения, председатель специальной группы назначает не менее трех экспертов (представителей разных государств); при выборе учитываются опыт и компетенция не только самих экспертов, но и представляемых ими стран. В каждую такую группу должны входить эксперты по крайней мере из двух разных государств.

Работа группы экспертов начинается со сбора всех имеющихся отношении к делу количественных и качественных данных. Эти данные подвергаются затем тщательной аналитической обработке с целью составить объективное представление о положении в стране. Оценка составляется на основе информации, которую являющаяся объектом изучения страна представляет в форме ответов на вопросы, содержащиеся в подробной, стандартизированной *анкете, предназначенной для осуществления самооценки*. Собранные таким образом данные дополняются данными целого ряда опросов, проведенных экспертами *непосредственно на местах* во время посещения ими государства — объекта изучения. После этого Секретариат может приступить к подготовке проекта конфиденциального доклада, который составляется на основе оценок экспертов, под их ответственность.

Проект доклада, содержащий предварительную оценку, передается стране, являющейся объектом изучения, и затем выносится на обсуждение совместного заседания рабочих групп, занимающихся правовыми и финансовыми вопросами. Эксперты представляют свои доклады объединенной группе, для проведения дебатов назначаются представители других государств-членов специальной группы по финансовым санкциям. Основная задача на этом этапе заключается в том, чтобы проверить достоверность фактов и определить истинное положение вещей в связи с выполнением рекомендаций. Такое тщательное и углубленное изучение на равных правах необходимо для получения ясного и непредвзятого представления о том, как обстоят дела в данной стране, а также о том, в каких областях должны быть предприняты дополнительные усилия. В случае необходимости Секретариат вносит в доклад изменения, учитывая при этом результаты обсуждений. Заключительные замечания излагаются в окончательном докладе, который выносится на утверждение пленарного заседания специальной группы. Доклад остается конфиденциальным, однако краткое изложение его содержания включается в ежегодный доклад группы.

Так выглядит механизм подготовки и представления докладов, применяемый в рамках работы специальной группы по финансовым санкциям. Деятельность этого органа отличается отсутствием строгих формальных требований, и, чтобы сохранить эту особенность, число его членов увеличено не будет.

### 3.3. Заключение

Процедура подготовки и представления докладов в рамках работы ОЭСР применяется, как правило, на добровольной основе. Тем не менее государство принимают в Организацию лишь после того, как убедятся, что оно «вписывается

в рабочую традицию (атмосферу)» ОЭСР. А это означает, что к невыполнению государствами неофициальной договоренности, касающейся представления докладов, относятся весьма отрицательно. Соблюдение процедуры отчетности гарантируется не официальными правилами, а неофициальным давлением, которое члены организации оказывают друг на друга. Если то или иное государство — член ОЭСР не представляет ожидаемого от него доклада, Совет обращается к нему с просьбой дать разъяснения по этому поводу.

Государства также передают ОЭСР для анализа все статистические данные, подготовленные соответствующими министерствами, и вследствие уже одного этого не могут уклоняться от выполнения своих обязательств в связи с представлением докладов. Кроме того, ОЭСР может направить в ту или иную страну миссию экспертов или финансировать проведение в государстве-участнике исследования в той или иной конкретной области (например, в области сельского хозяйства). Благодаря этому ОЭСР продолжает оставаться в курсе всех новых тенденций и имеет возможность предлагать наиболее эффективные меры по решению всех возникающих в связи с этими тенденциями проблем.

Основная цель процедуры представления докладов заключается в том, чтобы содействовать экономическому развитию. При этом необходимо отметить, что область экономического развития ничего тайного в себе не содержит: каждое государство стремится получить как можно больше знаний о том, как достичь экономического роста, и поэтому информацией, относящейся к вопросам экономики, государства делятся друг с другом весьма охотно. Заседания, на которых решаются вопросы экономической политики, проводятся на уровне министров или на уровне, следующем сразу за министерским, что значительно облегчает проведение принимаемых решений в жизнь.

Заседания носят, как правило, конфиденциальный характер; публикуются лишь некоторые из докладов комитетов. Результаты отчетных процедур предаются гласности лишь в общих чертах. Сохранение такого конфиденциального подхода способствует преодолению скрытности, проявляемой теми государствами, которые не желают, чтобы информация, касающаяся некоторых аспектов их экономической политики, попала в прессу. Государства — члены ОЭСР освобождаются от обязанности представлять доклады во время проведения в них выборов, так как в прошлом доклады нередко использовались в предвыборных кампаниях. К подобной практике ОЭСР относится крайне неодобрительно.

Деятельность ОЭСР сосредоточена на небольшом числе стран, имеет очень специализированный характер и охватывает сферы значительно менее широкие, чем те, на которые распространяется действие конвенций о правах человека. ОЭСР работает в тесном сотрудничестве (в тех случаях, когда считает это необходимым) с другими международными организациями, с которыми ее объединяют общие интересы. С тем чтобы не увеличивать первоначальную структуру организации и сохранить управляемость ею, ОЭСР не колеблясь создает региональные подразделения. Этим, возможно, объясняется тот факт, что в состав ОЭСР входят 150 комитетов, рабочих групп и других специализированных органов.

На первый взгляд применяемые в рамках ОЭСР отчетные процедуры представляются в высшей степени эффективными для реализации предлагаемых организацией рекомендаций. Мы хотим тем не менее сделать в этой связи несколько замечаний. Во-первых, рекомендации, с которыми выступает ОЭСР и которые она стремится претворить в жизнь, обычно не преследуют далеко идущие цели; многие вопросы государства решают сами еще до появления рекомендаций. Поэтому говорить о том, что ОЭСР выступает в качестве инициатора новых решений, было бы не совсем правильно. Во-вторых, внимание, которое уделяется государствам-членам в процессе наблюдения за тем, как они выполняют рекомендации, поистине огромно: каждая отчитывающаяся страна и каждая рабочая группа должны следовать двум процедурам проверки, которые связаны с изучением всех последних данных, имеющих отношение к той или иной области, а также с проведением в некоторых случаях инспекций на местах. Предпринимаемые в связи с этим усилия объясняют огромные размеры как самой Организации, так и ее бюджета. ОЭСР работает эффективно, однако работа ее сопряжена с большими расходами.

## ГЛАВА 4

### МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА

Деятельность МОТ определяется на основе следующей идеи: все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей. МОТ — это трехсторонняя организация; в делегации, направляемые государствами-участниками на Генеральную конференцию Международной организации труда, входят представители групп трудящихся, групп предпринимателей и правительственных групп. Конференция принимает конвенции и рекомендации, оформляя таким образом предусмотренные Уставом положения в виде конкретных норм и директив.

МОТ располагает системой отчетности, именуемой **процедурой наблюдения** за выполнением конвенций, а также дополнительной системой представления жалоб, определяемой термином «особые процедуры»; обе системы применяются в целях претворения в жизнь международных норм в области труда.

В рамках **процедуры наблюдения** доклады подготавливаются и представляются правительствами, однако национальные организации трудящихся и предпринимателей имеют право (на основании положения о трехсторонней системе) делать письменные замечания, которые, вместе с докладами правительств, рассматриваются Комитетом **экспертов по применению конвенций и рекомендаций**. В соответствии со статьей 22 устава МОТ Комитет экспертов изучает ежегодные доклады о выполнении конвенций государствами-участниками: в соответствии со статьей 19 — доклады о выполнении конвенций и рекомендаций, которые не были ратифицированы государствами, но были приняты Конферен-

цией; в соответствии со статьей 35 — доклады, касающиеся территорий, не входящих в состав метрополий.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций состоит из 20 независимых экспертов, выдвигаемых, каждый в своем личном качестве, генеральным директором и назначаемых административным советом МОТ. Комитет экспертов встречается раз в год на закрытых заседаниях; все обсуждения ведутся в письменной форме. Комитет является в высшей степени техническим органом. По окончании заседаний Комитет экспертов передает **Комитету Генеральной конференции по применению конвенций и рекомендаций** доклад с комментариями, в котором выражается, как правило, единодушное мнение, хотя бывают и такие случаи, когда высказанные в докладе мнения отличаются друг от друга. Для того чтобы сократить объем работы комитетов, число докладов, которые должны быть представлены за определенный период, было уменьшено. Большинство замечаний передаются непосредственно правительствам (прямые запросы), и только наиболее существенные комментарии (наблюдения) включаются в доклады.

Комитет Конференции выполняет функции, имеющие более политический характер; он обсуждает заключения Комитета экспертов. В присутствии и при участии представителей заинтересованных правительств Комитет Конференции рассматривает случаи невыполнения теми или иными государствами-участниками своих обязательств, а также возможные меры воздействия. Комитет Конференции — это трехсторонний орган, его члены назначаются Конференцией каждый год. Заседания Комитета являются открытыми, обсуждения ведутся в устной форме. Комитет может выслушивать и опрашивать свидетелей. Полномочия Комитета Конференции определяются в статье 7 Постоянных правил Конференции. В настоящее время Комитет занимается рассмотрением лишь конкретных вопросов, а также случаев несоблюдения государствами-участниками своих обязательств. Он публикует список, в котором перечисляются: государства, достигшие определенного прогресса, государства, не достигшие никаких результатов, и государства, положение в которых вызывает особую озабоченность.

Критерием, позволяющим судить о том, насколько успешно действует данная отчетная система, является время, которое прошло с момента представления последнего доклада и ратификации той или иной конвенции. Если МОТ узнает, что в том или ином государстве имели место случаи серьезных нарушений, то она может попросить это государство представить дополнительный доклад.

Число ратификаций конвенций достигло к настоящему моменту 6000, и наблюдательные органы зарегистрировали более 2000 случаев достижения прогресса, т. е. таких случаев, когда национальное законодательство и установившийся порядок были изменены в соответствии с требованиями ратифицированной конвенции в результате замечаний, высказанных наблюдательными органами.

Что касается **особых процедур**, то приведем в качестве примера **процедуру подачи представлений**, которая состоит в следующем: организация трудящихся или предпринимателей может подать заявление о том, что государство — член МОТ не приняло в рамках своей правовой системы удовлетворительных мер по выполнению конвенции, участником которой оно является. Если поданное

заявление удовлетворяет всем формальным требованиям, его направляют заинтересованному правительству, и дело передается на рассмотрение трехстороннего комитета, специально учреждаемого с этой целью в рамках административного совета. Заключение и рекомендации комитета могут быть затем опубликованы.

**Процедура подачи жалоб** — с точки зрения правил определяющего ее устава — разработана более детально, чем процедура подачи представлений. В соответствии с этой процедурой любое государство — член МОТ может сообщить Бюро организации о том, что другое государство — член МОТ не приняло, по его мнению, необходимых мер, направленных на соответствующее выполнение положений конвенцией, ратифицированной обоими членами. Данная процедура предусматривает все гарантии обычной процедуры. Следует также отметить, что процедура подачи жалоб может быть применена по инициативе административного совета или одного из делегатов Конференции.

Жалобы передаются комиссиям по расследованию, специально учреждаемым для каждого отдельного случая и состоящим из независимых экспертов, которые обладают признанной на международном уровне репутацией. Заключение и рекомендации этих комиссий публикуются в официальном бюллетене МОТ и могут оспариваться в Международном суде, решение которого является окончательным. Если в течение установленного срока государство — член МОТ не примет соответствующих мер в связи с рекомендациями комиссии по расследованию или решениями Международного суда, то административный совет может предложить Конференции принять любые меры, которые она сочтет необходимыми для обеспечения выполнения рекомендаций. Правительство, в отношении которого подается жалоба, может в любое время уведомить административный совет о том, что оно приняло необходимые меры по выполнению рекомендаций комиссии по расследованию или решений Международного суда. На практике, однако, никаких экономических или иных санкций в контексте этой процедуры применено до сих пор не было.

Для **подачи жалоб в связи с нарушениями свободы ассоциации** также существует особая процедура, которая определяется в соответствии с основными, вытекающими из устава организации принципами. В рамках этой особой процедуры действуют два контрольных органа: Комиссия по расследованию и урегулированию споров по вопросам свободы ассоциации и Комитет по свободе ассоциации — трехсторонний комитет, ставший центральным органом в данной области. Другая особая процедура (которая ни разу еще не была применена) связана с рассмотрением вопросов, относящихся к обеспечению равенства прав.

#### 4.1. Заключение

Международная организация труда известна главным образом благодаря применяемой ею процедуре контроля. Количество докладов, а также усердие, с которым государства-члены МОТ их представляют, не может не произвести



впечатления. Объясняется это, возможно, тем, что практика отчетности имеет давнюю традицию. Немаловажную роль играет и существование трехсторонней системы, которая позволяет оказывать давление на правительства, с тем чтобы они своевременно и должным образом представляли свои доклады. Говорить о том, насколько активно участвуют в оказании этого давления организации трудящихся и предпринимателей, трудно. Следует отметить, что правительства проявляют в высшей степени небрежное отношение к выполнению своего обязательства передавать организациям трудящихся и предпринимателей копии докладов; очень часто этим приходится заниматься МОТ.

Существующая система контроля характеризуется рядом особенностей, которые заслуживают особого внимания. Сначала доклады рассматриваются Комитетом по применению конвенций и рекомендаций с точки зрения правовой, затем они обсуждаются под углом политическим на Генеральной конференции МОТ, которая принимает заключительные замечания. В ежегодных докладах также уделяется внимание конвенциям и рекомендациям, которые еще не были ратифицированы. Выступив с замечаниями относительно положения в том или ином государстве-участнике, МОТ продолжает осуществлять наблюдение за этим государством, иногда на протяжении более 30 дней, с целью выяснить, изменилось ли положение.

Посредством организации семинаров и консультативных миссий неофициального характера МОТ занимается подготовкой представителей правительств в самых различных областях, в частности, в области представления докладов. В рамках оказания технической помощи Комитеты ООН направляют иногда представителей правительств в располагающийся в Турине учебный центр МОТ. Судить о пользе такой подготовки трудно, ведь должностные лица, для которых она предназначена, являются членами правительства. Возможно, лучше было бы приглашать представителей разных департаментов или министерств, с тем чтобы они могли ближе знакомиться друг с другом и составлять, объединяя свои знания и опыт, подробные, всеобъемлющие доклады.

## ГЛАВА 5

### **ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ**

В рамках ЮНЕСКО существуют три основные конвенции: Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (1954 год), Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (1970 год) и Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 год).

## 5.1. Конвенция 1954 года

Конвенция 1954 года была разработана по образцу Женевских конвенций от 1949 года. Государства обязуются **охранять** и **уважать** культурные ценности, движимые и недвижимые. «Охрана» означает проведение еще в мирное время подготовительных мероприятий, таких, как распространение знаний о Конвенции в вооруженных силах, обозначение культурных ценностей и их регистрация в «Международном реестре культурных ценностей, находящихся под специальной защитой», передаваемом на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО. «Уважение» означает уважение культурных ценностей в период вооруженного конфликта — международного или немеждународного характера. Ни одна военная операция не должна причинять ущерба культурным ценностям, они должны быть защищены от любого акта кражи и грабежа, против них не должна быть направлена ни одна репрессивная мера.

К настоящей Конвенции присоединились 81 государство, 66 государств подписали ее Протокол. В «Международный реестр культурных ценностей, находящихся под специальной защитой» были внесены объекты, располагающиеся на территории Нидерландов, Австрии, Германии и Святейшего Престола (Ватикан).

В пункте 2 статьи 26 определяется простая процедура представления докладов. В соответствии с пунктом 1 государства должны передавать друг другу официальные переводы текста Конвенции, согласно пункту 2 один раз в четыре года они должны посылать Генеральному директору ЮНЕСКО доклад,

«...содержащий сведения относительно принятых, подготовляемых и изучаемых их администрациями мер для проведения в жизнь настоящей Конвенции и ее Исполнительного регламента, о которых они считают целесообразным сообщить».

Генеральный директор просил государства представить ему такие доклады шесть раз. Эти доклады были опубликованы соответственно в 1962, 1967, 1970, 1979, 1984 и 1989 годах.

Германия является единственным государством, которое в полной мере выполнило свои обязательства, представив все пять докладов, составленных ею после того, как в 1967 году она ратифицировала Конвенцию. Польша представила пять докладов (из шести, которые должна была представить); Святейший Престол, Нидерланды, Швейцария и Сирия — четыре из шести. 39 государств не представили ни одного доклада (следует, однако, отметить, что многие из этих государств стали участниками Конвенции посредством присоединения к ней или правопреемства после составления в 1989 году последнего сборника докладов, представленных государствами). В связи с тем, что государства ратифицировали Конвенцию в разное время, определение точного числа докладов, которые государства должны были представить, — задача отнюдь не простая; однако, судя по всему, число переданных Генеральному директору ЮНЕСКО докладов составляет

всего лишь 20%<sup>1</sup> от общего числа докладов, которые государства должны были представить в соответствии со своими обязательствами по Конвенции.

Анализ содержания полученных докладов указывает на неравномерное в географическом отношении распределение и соотношение информации; государства, которые благодаря своему статусу или географическому положению подвергаются угрозе войны в наименьшей (насколько об этом можно судить) степени, сообщали иногда о выполнении ими такого обширного комплекса мер, который было бы целесообразнее предусмотреть для других стран.

Недостаточную эффективность применяемой в рамках Конвенции отчетной системы можно объяснить рядом причин<sup>2</sup>. В Конвенции не уточняется, что именно подразумевается под мероприятиями, которые должны быть осуществлены в мирное время<sup>3</sup>.

Отсутствие директив, касающихся процедуры представления докладов, объясняется также тем, что отдел ЮНЕСКО по вопросам материального наследия, состоящий из трех экспертов, занимается лишь теми вопросами, которые связаны с Конвенциями 1954 и 1970 годов и 10 Рекомендациями.

Доклады направляются Генеральному директору. Было высказано предложение об учреждении комитета независимых экспертов для изучения докладов и составления по ним замечаний, которые передавались бы государствам-участникам. Однако предложение это так и не было до сих пор проведено в жизнь<sup>4</sup>.

В некоторых случаях представленные государствами данные полностью противоречили фактам, отмеченным миссиями ЮНЕСКО на местах; в связи с этим сотрудники организации стали подвергать сомнению достоверность содержащейся в докладах информации. Тем не менее никаких дополнительных мер, которые способствовали бы претворению в жизнь и соблюдению положений Конвенции, до настоящего времени принято не было. Процедуры, касающиеся составления списка культурных ценностей, находящихся под специальной защитой, являются настолько жесткими, что государства испытывают немалые трудности, пытаясь включить в этот список дополнительные объекты. Более того, этими процедурами не раз злоупотребляли в политических целях, и тот факт, что система не способна защитить себя от подобных злоупотреблений, лишь усложняет ситуацию.

Другим показателем, позволяющим судить об эффективности Конвенции, является ее применение во время вооруженного конфликта. ЮНЕСКО может действовать в трех направлениях:

- 1) На основе инициатив, предпринимаемых Генеральным директором: Хорватия; Сальвадор/Гондурас, 1969 года; Индия/Пакистан, 1971 года; Греция/Турция (в связи с Кипром), 1974 года; Иран/Ирак, 1980 года. В двух случаях

---

1 P. J. Boylan. Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954) (1993), pp. 89—90.

2 K. J. Partsch. Institute internazionale di diritto umanitario, La protezione internazionale dei beni culturali / The international protection of cultural property / La protection internationale des biens culturels (Международная охрана культурных ценностей), «Acts of the Symposium organized on the occasion of the 30th Anniversary of the Hague Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict», Rome, 1986, c. 196.

3 См. сноску 1.

4 См. сноску 2.

власти заявили о том, что они будут выполнять свои обязательства. Нигерия, в которой в 1968 году возникла угроза внутреннего конфликта, заявила о том, что она соблюдает положения Конвенции.

- 2) На основе технического сотрудничества: Кампучия; Израиль/Египет, 1957 года; Камбоджа, 1970 года; Тир, 1982 года.
- 3) На основе применения таких процедур контроля, как назначение Держав-покровительниц и (или) Генерального комиссара (данная процедура была использована один раз, во время арабско-израильского конфликта).

С учетом размеров культурного наследия, которому угрожают вооруженные конфликты, приведенный выше список представляется слишком коротким.

Считается, что до войны в Персидском заливе Конвенция 1954 года практически бездействовала. Впоследствии она стала привлекать к себе больше внимания, особенно в связи с тем, что на нее ссылались в рамках разразившегося в бывшей Югославии конфликта. Что касается представления государствами докладов, то здесь положение мало изменилось: на последний запрос (крайний срок представления доклада был назначен на 1 июня 1994 года) ответили всего лишь шесть государств.

## 5.2. Конвенция 1970 года

Конвенция 1970 года применяется как в мирное, так и в военное время, но только в отношении движимых ценностей. Каждое государство устанавливает правила обращения с находящимися на его территории культурными ценностями и определяет, в каких случаях действия, связанные с ввозом, вывозом и передачей права собственности на культурные ценности, являются законными и в каких случаях таковыми не признаются. К Конвенции присоединились 77 государств.

В соответствии со статьей 16 государства-участники должны представлять периодические доклады о законодательных и регламентирующих положениях и о других мерах, принятых ими в целях выполнения данной Конвенции, а также об опыте, накопленном ими в этой области. Доклады передаются Генеральной конференции ЮНЕСКО, которая устанавливает сроки и форму представления этих докладов.

До настоящего момента Конвенция не применялась. Процесс ратификации шел медленно, главным образом из-за государств, занимающихся вывозом предметов искусства. Исполнительный совет ЮНЕСКО создал Комитет по применению конвенций и рекомендаций (Резолюция 104, ex 3.3, 1978 года) для изучения докладов и составления замечаний, которые передаются государствам-участникам<sup>1</sup>. Однако

---

<sup>1</sup> Комиссия IV, Рассмотрение пункта 8.4, Доклады государств-участников о действиях, предпринятых ими в целях выполнения Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (1970), отчет Генеральной конференции, Доклады, Vd.2, 24-я сессия, Париж, 20 октября — 20 ноября 1987 года. Доклад Комитета по применению конвенций и рекомендаций Исполнительного комитета по предложениям в связи с выполнением Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, 22 C/93.

в связи с тем, что положения Конвенции (особенно это касается статьи 3, являющейся основной) сформулированы недостаточно ясно и определенно, государства к ней не присоединяются. Процедура представления докладов в настоящее время не используется. Учитывая тот факт, что в списке действий, признаваемых противоправными на международном уровне, незаконная торговля культурными ценностями и их вывоз занимают второе место (первое место принадлежит торговле наркотиками), можно заключить, что Конвенция своего значения не утратила.

### 5.3. Конвенция 1972 года

Цель Конвенции 1972 года состоит в том, чтобы ограничить ущерб, который может быть причинен природному и культурному наследию, причем не только бедствиями, связанными с деятельностью человека (такими, например, как война), но и стихийными бедствиями. Для выполнения этой задачи был создан Комитет по охране культурного и природного наследия всемирного значения (Комитет всемирного наследия).

На основе перечней, представляемых государствами-участниками, Комитет составляет «Список всемирного наследия» и «Список всемирного наследия, находящегося под угрозой». Государства могут обратиться к Комитету за информацией, а также с просьбой о предоставлении им помощи в деле сохранения или восстановления культурных и природных ценностей. Кроме того, в рамках Конвенции 1972 года был учрежден Фонд всемирного наследия: этот целевой фонд ЮНЕСКО служит для финансирования предусмотренных Конвенцией органов и осуществляемой ими деятельности. Конвенцию подписали 132 государства, в «Список всемирного наследия» включены 411 ценностей (309 культурных объектов, 87 природных объектов, 15 объектов смешанного характера). Наблюдением за выполнением Конвенции занимаются Центр всемирного наследия ЮНЕСКО, а также ряд консультативных органов (например, международные неправительственные организации).

Наблюдение носит, как правило, временный характер, т. е. осуществляется лишь в контексте кризисных ситуаций. На основе данных, получаемых из разных источников, таких, как неправительственные организации, правительства и частные лица, Центр принимает соответствующие меры. Кризисные ситуации могут быть вызваны самыми разнообразными причинами: браконьерство в заповедниках, военные действия, гражданские беспорядки, бедствия, связанные с развитием промышленности и эксплуатацией лесных массивов, а также стихийные бедствия и катастрофы. Кризисная ситуация может быть серьезной или чрезвычайно серьезной. Если в том или ином районе ситуация является **чрезвычайно серьезной**, то Центр всемирного наследия может направить туда, по просьбе государств-участников, экспертов для изучения положения. Каждый год Центр организует от одной до двух миссий подобного рода. Совсем недавно правительство США обратилось с просьбой направить такую миссию в Эверглейдс. Если

ситуация просто **серьезная**, то техническими экспертами (как правило, это представители местных отделений Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП) или Международного совета по охране памятников и исторических мест (МСОПИ)) составляется доклад. В обоих случаях в изучении сложившегося положения принимает участие само заинтересованное государство-участник. Следует отметить, что представляемые государствами-участниками данные нередко отличаются друг от друга по степени точности.

Центр всемирного наследия и МСОП передают доклады на рассмотрение Комитета всемирного наследия. К настоящему моменту миссиями, организованными в рамках Конвенции, было представлено 50 докладов; 100 докладов представили сотрудники местных отделений МСОП.

Для решения проблем, возникающих в связи с ситуациями серьезного характера, используется такое средство, как оказание технической помощи (специалисты, денежные средства, обучение работе с оборудованием) и экстренной помощи, поступающих из Фонда всемирного наследия, годовой бюджет которого составляет 3 миллиона долларов США. Фонд финансирует также деятельность, связанную с пропагандой и содействием распространению Конвенции и подготовкой специалистов. Центр культурного наследия надеется увеличить бюджет Фонда в пять или десять раз за счет привлечения к сбору средств профессионалов, специализирующихся в данной области.

Другим методом борьбы с серьезными кризисными ситуациями является включение объекта, которому угрожает опасность, в «Список всемирного наследия, находящегося под угрозой». В настоящий момент в данном списке значится 6 культурных объектов и 10 природных объектов. 20 включенных ранее в список объектов были исключены из него в связи с улучшением ситуации.

Персонал Центра всемирного наследия ЮНЕСКО представлен 22 сотрудниками, 10 из которых являются экспертами и 12 занимаются административной и просветительной деятельностью. В Комитет всемирного наследия входят представители 21 государства, избираемые на шестилетний период 138 государствами — участниками Конвенции; раз в два года одна треть членов Комитета обновляется или переизбирается. Раз в два года проводится Конференция государств-участников, которая отчитывается перед Генеральной конференцией ЮНЕСКО.

Центр всемирного наследия организует заседания Комитета всемирного наследия и государств-участников, способствует обмену между государствами-участниками информацией по вопросам, касающимся Конвенции, получает заявки о включении объектов в «Список всемирного наследия» и передает эти заявки неправительственным организациям, которые занимаются непосредственным составлением технической оценки.

Комитет всемирного наследия созывается раз в год, в декабре; Бюро, представленное пятью членами Комитета, проводит свои встречи в Париже — 6 дней между сессиями Комитета и 2 дня перед каждой сессией. Поскольку члены Комитета являются представителями своих государств, расходы, связанные с их участием в заседаниях, организацией не оплачиваются; исключение составляют

представители развивающихся стран, которым Фонд всемирного наследия может выделить суточное пособие на питание и проживание.

В соответствии со статьей 29 Конвенции государства-участники и Комитет должны представлять Генеральной конференции доклады, в которых они сообщают о принятых ими мерах и о накопленном в данной области опыте. Процедура регулярного представления докладов не применялась уже в течение более 10 лет. Тем не менее совсем недавно были предприняты шаги к тому, чтобы возродить эту процедуру. Предусматриваются три метода контроля:

- 1) доклады-самооценки, составляемые государствами-участниками при содействии сторонних наблюдателей и представляемые каждые четыре или пять лет;
- 2) процедура контроля, применяемая как мера реагирования; она аналогична применяемой в настоящий момент системе *ad hoc*;
- 3) отчетная процедура административного характера, которая позволяет следить за мероприятиями, осуществляемыми во исполнение решений Комитета.

#### 5.4. Заключение

По ряду причин отчетные системы, предусмотренные Конвенциями 1954 и 1970 годов, являются малоэффективными. Конвенция 1972 года выполняется довольно успешно — все большее количество ценностей культурного и природного наследия оказывается под защитой ее положений, однако предусмотренная ею процедура отчетности действует неудовлетворительным образом, что связано с недостатком внимания к ней, а также нехваткой персонала и денежных средств.

## ГЛАВА 6

### ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Цель ВОИС — обеспечение уважения интеллектуальной собственности, ее охрана и использование путем сотрудничества между государствами. Основная деятельность ВОИС заключается в том, чтобы устанавливать международные нормы и стандарты в области интеллектуальной собственности, главным образом на основе международных договоров или типовых законов, следить за выполнением договоров, в которых закрепляются такие нормы и стандарты, а также договоров, которые облегчают регистрацию заявок об охране изобретений, товарных знаков и промышленных образцов, представлять информацию о промышленной собственности, особенно юридическо-техническую информацию, содержащуюся в патентных документах и Международном реестре

товарных знаков. ВОИС осуществляет также крупномасштабную программу по оказанию юридической и технической помощи развивающимся странам и странам, находящимся в стадии перехода к рыночной экономике.

Наиболее важными договорами, заключенными в рамках ВОИС, являются Парижская конвенция об охране промышленной собственности (1883 год) и Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений (1971 год) (Парижская и Бернская конвенции). Для того чтобы государство могло присоединиться к этим конвенциям, его национальные законы об охране промышленной собственности (Парижская конвенция) и авторских прав (Бернская конвенция) должны по основным своим положениям соответствовать вышеупомянутым конвенциям. Возможность защищать свои национальные права на территориях всех государств-участников служит фактором, стимулирующим присоединение государств к конвенциям. Бернскую конвенцию подписали 106 государств, Парижскую — 120; 147 государств являются членами ВОИС.

Государство направляет проект закона Международному бюро ВОИС, которое составляет замечания и рекомендации относительно соответствия закона конвенции. Затем государство приступает к пересмотру проекта: как только закон будет приведен в соответствие с конвенцией, государство может присоединиться к ней. В отделе авторских прав работают около 10 экспертов и 3—4 секретаря, Отдел промышленной собственности представлен приблизительно 15 экспертами и 6—7 секретарями. Отделы занимаются изучением проектов законов. Это могут быть проекты законов, подготовленные государствами-участниками или же самой ВОИС; пересмотр проектов может осуществляться в штаб-квартире ВОИС, расположенной в Женеве, или в рамках миссий, направляемых ею в различные государства.

Имеются два других средства, которые способствуют обеспечению выполнения конвенций. Раз в два года государствам-участникам направляется циркулярное письмо, в котором запрашивается информация, касающаяся новых законов. На запрос отвечает приблизительно 60% государств<sup>1</sup>. Бывает и так, что уже присоединившееся к той или иной конвенции государство желает изменить устаревший закон и обращается к ВОИС за советом.

ВОИС располагает развитым механизмом оказания государствам помощи (по просьбе самих государств) в выполнении подписанных ими конвенций об охране интеллектуальной собственности. Поскольку в конвенции регулярно вносятся поправки, национальные законы также должны постоянно пересматриваться. За этот аспект деятельности ВОИС отвечает отдел сотрудничества в целях развития, который занимается оказанием содействия в области установления стандартов и внесения изменений в законы и институты различных стран. Отдел располагает отделениями в Женеве, занимающимися разными регионами (например, Африкой, Азией и Восточной Европой), которые уже оказали значительную консультативную помощь развивающимся странам и в настоящий мо-

---

1 Из интервью с господином Экштейном, ВОИС, Женева.



мент основное свое внимание уделяют бывшим социалистическим странам Центральной и Восточной Европы.

ВОИС работает в сотрудничестве с субсидируемыми неправительственными организациями. Одной из таких организаций является АТРИП (Ассоциация по обучению и изучению вопросов интеллектуальной собственности), которая организует лекции, встречи и коллоквиумы. Тесный контакт поддерживается также и с высшими учебными заведениями.

В рамках ВОИС процедура представления жалоб отсутствует, что является одной из причин, в связи с которой организация подвергается критике со стороны Соединенных Штатов Америки. По имеющимся данным, некоторые из полномочий ВОИС будут переданы Всемирной торговой организации (ВТО); если это произойдет, то некоторые проводимые ВОИС операции будут свернуты. ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле), организация-предшественница ВТО, располагает системой защитных мер, закрепленных в Договоре об урегулировании споров, который предусматривает создание групп независимых экспертов для составления докладов в связи с той или иной ситуацией; последующий доклад, в котором говорится о мерах, принятых государствами с учетом замечаний и рекомендаций по первому докладу, передается на рассмотрение Ассамблеи. Проект подобной системы существует и в рамках ВОИС. Работа ВОИС состоит главным образом в регистрации товарных знаков в соответствии с конвенциями об охране промышленной собственности; в этой работе задействовано 67% штатных сотрудников организации, на ее выполнение выделяется такое же в процентном выражении количество бюджетных средств. Что касается внутреннего бюджета, то сумма, выделенная в 1994 году на осуществление деятельности, связанной с установлением стандартов и правил процедуры по охране и обеспечению соблюдения прав интеллектуальной собственности, составляет 1 миллион 915 тысяч швейцарских франков. Не исключено, что реальные расходы превышают эту сумму: бюджет распределяется по различным видам деятельности, которые при более близком рассмотрении могут оказаться связанными самым непосредственным образом с деятельностью по выполнению конвенций.

ВОИС взимает пошлину за оказание промышленным предприятиям различных стран помощи по охране их товарных знаков в рамках национальных законодательств государств-участников. Несмотря на то что взимаемая пошлина полностью покрывает расходы ВОИС, государства-члены выразили намерение продолжать платить взносы, с тем чтобы иметь возможность осуществлять контроль за деятельностью организации. Отдел Договора о патентной кооперации помогает промышленным предприятиям охранять их патентные права за рубежом; промышленные предприятия оплачивают предоставляемые этим Отделом услуги. Бюджет ВОИС постоянно находится в состоянии равновесия.

*(Продолжение следует)*