

Элизабет Корнблум

Сравнительный анализ  
систем представления государствами  
докладов-самооценок

— II —

Женева, январь 1995 год

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ГЛАВА 7. ДОГОВОРЫ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ</b> .....	15
7.1. Организации .....	15
7.2. Функции .....	16
7.3. Старые и новые договоры .....	18
7.3.1. Специализированные учреждения .....	19
7.3.2. Другие возможности .....	20
7.4. Договоры, предложения .....	22
7.5. Заключение .....	24
<b>ГЛАВА 8. ДОГОВОРЫ ПО ВОПРОСАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b> .....	25
<b>ГЛАВА 9. ОБЩИЙ ОБЗОР. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ОТЧЕТНУЮ СИСТЕМУ. ВОЗМОЖНАЯ МОДЕЛЬ ОТЧЕТНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	27
9.1. Концепция отчетной системы .....	27
9.2. Оценка факторов .....	29
9.2.1. Факторы, влияющие на отчетную систему .....	29
9.3. Возможная модель системы представления государствами докладов по национальным мерам, направленным на выполнение международного гуманитарного права .....	33
9.3.1. На международном уровне .....	34
9.3.2. На национальном уровне .....	36
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	38
<b>Таблица 1. Обзор отчетных систем</b> .....	40

*Примечание:* Первая часть настоящей статьи опубликована  
в номере за январь—февраль 1995 года  
«Международного журнала Красного Креста».

## ГЛАВА 7

## ДОГОВОРЫ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ

Процедура отчетности о выполнении договоров по разоружению именуется «проверкой». Одной из основных целей проверки является укрепление доверия между давними противниками, главным образом между США и бывшим СССР.

Общего официального и принятого на международном уровне определения «проверки» не существует. Понятие включает следующие компоненты:

- 1) наличие обязательства, выполнение и соблюдение которого должны проверяться;
  - 2) сбор сведений, касающихся соблюдения обязательства;
  - 3) анализ, толкование и оценка сведений с технической, правовой и политической точек зрения;
  - 4) составление оценки в связи с соблюдением или несоблюдением обязательства, представляющее собой заключительный этап процесса проверки.
- Несмотря на то, что рассмотрение соответствующих мер, которые могут быть приняты в ответ на нарушение обязательства, представляется логическим продолжением этого процесса, само по себе оно не является неотъемлемой частью проверки<sup>1</sup>.

### 7.1. Организации

В области проверки выполнения договоров по контролю над вооружениями можно отметить два отличающихся друг от друга типа применяемой практики и предложений. Есть организации, деятельность которых посвящена исключительно проверке, наряду с ними существуют международные организации с более широкими полномочиями, которым поручили или поручат выполнение функции проверки или мониторинга. Организаций, занимающихся исключительно проверкой/мониторингом, насчитывается совсем немного.

Под влиянием переговоров в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), переговоров по обычным вооруженным силам в Европе (ОВСЕ), переговоров о запрещении химического оружия, а также переговоров по урегулированию кризиса в Персидском заливе, идея создания многосторонних и международных организаций, выполняющих функцию проверки выполнения договоров о сокращении вооружений или действующих активно в данной области, вновь привлекла к себе внимание и вызывает в настоящий момент самый живой интерес.

Возрождение интереса к роли международных организаций обусловлено рядом факторов:

- проверке выполнения договоров по разоружению придается все большее значение;

---

<sup>1</sup> Документ ООН UNIDIR/92/28,1.

- считается, что процесс создания институтов в данной области способствует установлению атмосферы доверия;
- аргументы в пользу привлечения международных организаций могут основываться на соображениях экономического характера;
- стремление воспрепятствовать доступу к некоторым видам оружия также может рассматриваться как положительный фактор<sup>1</sup>.

Привлечение международных организаций к процессу проверки встречается тем не менее противодействием; при этом выдвигаются аргументы, связанные с проблемами экономического порядка, а также необходимостью сохранения конфиденциального характера сведений. Другое серьезное возражение касается политических и юридических аспектов проверки: ни одно государство не испытывает желания передать третьей стороне или международному органу полномочия принимать решения, относящиеся к соблюдению им его собственных обязательств. В области международного сотрудничества между установлением фактов и их политической оценкой имеется тонкое различие<sup>2</sup>.

В осуществлении проверки иногда принимает участие Совет Безопасности ООН. Совет может проводить свои собственные расследования и составлять свои собственные оценки, как он это уже делал — например, в связи с применением химического оружия в конфликте между Ираком и Ираном.

В связи с проблемами, порожденными войной в Персидском заливе, а также в связи с мерами по разоружению, утвержденными Советом Безопасности в Резолюции 687 (1991 год) и предусматривающими осуществление международного контроля, встают вопросы иного характера: они касаются не столько проверки выполнения отдельных договоров, сколько последствий того или иного международного конфликта и способов его урегулирования. Обязательства, соблюдение которых подвергалось проверке, вытекают из Резолюции, а не непосредственно из договоров, на которые в Резолюции делается ссылка. Некоторые обязательства, связанные, например, с уничтожением ракет, не могут быть включены в тот или иной конкретный договор<sup>3</sup>.

## 7.2. Функции

Международная организация может либо предоставлять технические услуги и помощь, либо выступать в качестве политического механизма консультаций. Первая функция предполагает затраты, значительно превышающие те, которые требуются для выполнения второй; вместе с тем в первом случае гарантируется создание организации, более интегрированной, чем в последнем. Тем не менее если организация, выступающая в качестве политического консультативного механизма, реально вовлечена в процесс оценки данных о выполнении того или

---

1 C. de Jonge Oudraat. *International Organizations and Verification*. — «Verification of Disarmament or Limitations of Armaments: Instruments, Negotiations, Proposals». UNIDIR, 1992, 207—208.

2 См. сноску выше.

3 Документ ООН UNIDIR/92/28, 3.

иною договора, то рано или поздно ей также понадобятся сведения из независимых источников, а также способность оценивать их.

Наряду с двумя вышеупомянутыми функциями организации могут выполнять три другие: установление фактов (т. е. сбор и анализ информации и данных); политическая и юридическая оценка фактов; применение принудительных мер (т. е. мер реагирования, включая санкции).

Первоначальное представление сведений является обязанностью каждого заинтересованного государства и предусматривает, как правило, обмен информацией. В этом, однако, могут в той или иной форме принимать участие и международные организации.

Существуют два способа установления фактов.

**Наблюдение** состоит в систематическом наблюдении за тем или иным районом или деятельностью, которое осуществляется на постоянной или периодической основе с использованием:

- методов, предусматривающих присутствие конкретных лиц или наличие оборудования для наблюдения непосредственно на территории государства;
- методов, предусматривающих осуществление наблюдения при помощи дистанционного зондирования (например, с использованием спутников), а также посредством изучения и обработки научной информации.

**Ознакомление** осуществляется путем направления миссий на места или проведения специальных операций обычно с целью изучения конкретного объекта, который по той или иной причине привлек к себе внимание.

Применяемые для ознакомления методы также можно разделить на две группы:

- «жесткие» (объективные) методы, т. е. сбор информации при помощи технических средств, таких, как спутники, проведение инспекций на местах, контроль документации;
- «мягкие» методы, т. е. сбор информации с использованием механизмов политических консультаций<sup>1</sup>.

Сбор дополнительных сведений представляет собой процедуру мониторинга данных, предусматривающую возможность проведения инспекций на местах, которые осуществляются сторонами на основании того или иного международного договора. Эти инспекции могут проводиться выборочно или вследствие вызывающей подозрения деятельности. В отдельных случаях к процессу установления фактов может быть привлечена международная организация. К таким случаям относится, например, расследование предполагаемого применения химического или биологического оружия.

Одновременно с мониторингом или после него производится обработка данных, позволяющая оформить собранные в ходе мониторинга сведения соответствующим образом.

Технический анализ собранных данных продолжает, как правило, оставаться обязанностью каждого государства-участника, однако его проведение может

---

<sup>1</sup> См. сноску 1, с. 16.

быть облегчено путем сотрудничества между государствами-участниками, осуществляемого как в соответствии с заранее определенной процедурой, так и на основе специальных соглашений, посредством оказания международной помощи или использования автономного международного механизма, хотя к последнему по-прежнему прибегают лишь в исключительных случаях.

В принципе, политическая и юридическая оценка данных также является обязанностью каждого заинтересованного государства, несмотря на то что ее составление может приобретать международный характер, особенно когда речь идет о создании сторонами системы консультативных комиссий или применении действительно коллективной процедуры.

Оценка степени серьезности возможного нарушения осуществляется точно так же, однако подобный вид оценки по своей природе имеет более выраженный политический характер. Ее цель — определить последствия нарушения для безопасности заинтересованных государств. Право принимать решение, касающееся публикации и распространения полученных сведений, по-прежнему принадлежит заинтересованным сторонам.

Новым методом проверки является так называемая «проверка со стороны граждан». По своей сути он напоминает процедуру подачи жалоб отдельными лицами, применяемую в рамках Конвенций ООН о правах человека. В законодательстве США имеется прецедент, в соответствии с которым лица, работающие в оборонной промышленности, обязаны сообщать компетентным органам власти о компаниях, обманывающих правительство. Положения о такой обязанности и связанных с нею защитных мерах, а также положения о механизмах оценки представленных заявлений следовало бы включать в договоры. Но пойдут ли на это государства, уже участвующие в процессе разоружения или рассматривающие возможность присоединения к нему? В нынешних условиях ответ на этот вопрос вряд ли будет утвердительным.

### 7.3. Старые и новые договоры

На сегодняшний день существует 24 действующих или недавно подписанных соглашения по контролю над вооружениями, причем в трех из них предусматривается создание **международных организаций, конкретно занимающихся контролем за соблюдением этих соглашений**: Брюссельский пакт с внесенными в него в 1954 году изменениями и дополнениями, на основе которого были созданы Западноевропейский союз и ныне уже не функционирующее Агентство по контролю над вооружениями; Договор Тлателолко, в соответствии с которым было создано Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке, 1967 года, более известное как ОПАНАЛ по сокращенному испанскому названию этой организации; Гвадалахарское соглашение между Аргентиной и Бразилией, в соответствии с которым было создано Аргентино-бразильское агентство по учету и контролю ядерных материалов (АБАКК).

При разработке двусторонних (советско-американских) договоров, а также многостороннего Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ОВСЕ) выбор был сделан в пользу менее институционализированного механизма в виде **Консультативной комиссии**. Договор об Антарктике, который здесь также следует упомянуть, предусматривает создание механизма **Совещаний Договаривающихся Сторон**.

Вместе с тем подавляющее большинство многосторонних соглашений не предусматривают создания международной организации или механизма проверки, хотя некоторые из соглашений оставляют открытой возможность создания такого механизма в виде положения, разрешающего применять «надлежащие международные процедуры».

Есть также договоры, не предусматривающие создания системы проверки, такие, например, как Конвенция о запрещении биологического оружия и Женевский протокол 1925 года о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств.

### 7.3.1. Специализированные учреждения

В настоящее время Агентство по контролю над вооружениями (АКВ) уже не функционирует. Представляется, однако, уместным сделать несколько замечаний о его деятельности в прошлом. На протяжении многих лет Агентство имело относительно независимый статус даже в рамках своих взаимоотношений с Советом Западноевропейского союза, которому Агентство было непосредственно подчинено.

Агентство всегда было небольшим учреждением: например, в 1971 году его штат насчитывал 52 сотрудника, включая 21 сотрудника, имеющего офицерские звания, а бюджет составлял 3 900 000 бельгийских франков.

Наиболее интересный аспект системы проверки Западноевропейского союза (ЗЕС) состоит в том, что проверка осуществлялась интегрированным (независимым) международным органом. В контексте настоящей статьи особо следует отметить опыт этого органа в области обмена данными и проведения выборочных инспекций.

Начиная с 1984 года, когда государства-члены приняли решение активизировать деятельность ЗЕС и отменить все виды контроля над обычными вооружениями к 1986 году, статус АКВ сделался неопределенным. Планировалось, что в 1988 году будет назначен директор АКВ, однако этого так и не произошло. По всей видимости, ежегодные отчеты Совета уже больше не включают в себя сообщений о деятельности Агентства, и Агентство *de facto* прекратило свое существование.

По сравнению с АКВ более институционализированным и интегрированным (независимым) учреждением является ОПАНАЛ. Используемые им методы по установлению фактов в целях проверки соблюдения соглашения включают:

- полугодовые доклады сторон, в которых указывается, что «никакая деятельность, запрещенная положениями настоящего договора, не имела места на их территориях»;
- специальные доклады сторон, которые могут быть запрошены генеральным секретарем с разрешения Совета;
- специальные доклады или исследования, подготавливаемые Генеральной конференцией, Советом или генеральным секретарем;
- специальные инспекции, проводимые Советом;
- обычные инспекции, проводимые в соответствии с соглашением о гарантиях, заключаемым каждой стороной с МАГАТЭ.

Юридическая и политическая оценка фактов оставлена за Генеральной конференцией. Агентство имеет совсем небольшой международный штат сотрудников; его ежегодный бюджет составляет 316 251 доллар США. Публикаций о работе ОПАНАЛ не так уж много; протоколы Генеральной конференции этой организации также имеют ограниченное распространение. Всеобъемлющий — как с точки зрения функций, возложенных на эту организацию, так и с точки зрения процедур и методов, которые она может задействовать, — и одновременно международный характер организации находится в определенном противоречии с той деятельностью, которую она осуществляет. Тот факт, что организации не пришлось до сих пор применять какие-либо специальные процедуры, такие, например, как проведение инспекции или представление запроса о составлении специального доклада, по-видимому, является добрым знаком. Вместе с тем не следует забывать, что для большинства стран региона Договор еще не вступил в силу. Как и в случае с АКБ, ОПАНАЛ не может осуществлять свои потенциально широкие полномочия по политическим причинам.

Аргентино-бразильское агентство по учету и контролю ядерных материалов имеет в принципе ту же структуру и цели, что и ОПАНАЛ, однако его деятельность охватывает только Бразилию и Аргентину. Предполагается, что АБАКК войдет в конечном счете в состав Организации по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке.

### 7.3.2. Другие возможности

В соответствии с Парижской хартией для новой Европы, подписанной в ноябре 1990 года, был создан Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК). Центр оказывает недавно созданному Совету министров СБСЕ помощь в решении вопросов, связанных с уменьшением риска возникновения конфликтов и реализацией мер по укреплению доверия и безопасности в соответствии с тем, как это предусматривается в Венском документе 1990 года.

Консультативные комиссии, такие, например, как Совместная консультативная группа (СКГ), созданная в рамках многостороннего Договора ОБСЕ, представляют собой еще один возможный метод осуществления проверки соблюдения договора. Теоретически комиссии не наделены никакими полномочиями

давать политическую и юридическую оценку тому, как соблюдается договор. Формально они не принимают никаких решений в этой области. Вместе с тем исчезновение антагонизма в отношениях между США и СССР привело к тому, что вопросы, связанные с соблюдением договора, утратили свой взрывоопасный политический характер, и в результате этого оценка положения в данной области все в большей степени зависит от объективных и технических факторов.

В 1990 году был заключен Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ОВСЕ), в соответствии с которым ограничивалась численность личного состава вооруженных сил стран-участниц Договора. В Договоре предусматривается проведение значительного числа инспекций в качестве меры укрепления доверия между бывшими противниками, а также в качестве средства возможного обмена передовыми технологиями на основе сотрудничества между инспекционными группами Востока и Запада<sup>1</sup>. В рамках Договора стороны условились о том, что мониторинг будет охватывать личный состав вооруженных сил, системы вооружений, оружие и оборонные предприятия.

Договор ОВСЕ является многосторонним, однако в его основе лежит логика противостояния между Востоком и Западом, и поэтому вполне естественно, что при создании СКГ он следовал практике двусторонних отношений. Так же, как и комиссии по другим договорам, Группа не обладает полномочиями ни по установлению фактов, ни по выработке заключений относительно соблюдения договора: она представляет собой совещательный орган. Группа фактически является форумом, в рамках которого стороны могут встречаться, обсуждать вопросы, возникающие в результате сбора и анализа данных, и вносить ясность в вызывающие двоякое толкование вопросы. Решения или рекомендации принимаются на основе консенсуса, причем все обсуждения носят закрытый характер.

Действующий с 1961 года механизм **Совещаний Договаривающихся Сторон** был зафиксирован в статье IX Договора об Антарктике. Назначать представителей для участия в таких совещаниях имеют право государства, первоначально подписавшие Договор, а также государства, присоединившиеся к Договору и проявляющие свою заинтересованность в Антарктике проведением там серьезной научно-исследовательской деятельности, такой, например, как создание научных станций или организация научных экспедиций.

Только члены Совещания имеют право осуществлять проверку соблюдения Договора. Проверка соблюдения договора (т. е. наблюдение с воздуха и инспекции на месте) может осуществляться как односторонне, так и совместно с другими государствами, а также с помощью самого Совещания, которое, среди прочего, несет ответственность за выработку рекомендаций о принятии мер по «содействию в осуществлении прав на инспекцию, предусмотренных в статье VII Договора». Совещание созывается на регулярной основе и также представляет собой форум для проведения консультаций и обмена данными.

Механизм проверки, закрепленный в Договоре об Антарктике (т. е. Совещание Договаривающихся Сторон), носит чрезвычайно дискриминационный характер

1 Sipri Yearbook 1993, World Armaments and Disarmament, 606 ff.

и противоречит принципу, в соответствии с которым все государства имеют равные права принимать участие в проверке за соблюдением соглашения, сторонами которого они являются.

Ныне действующие международные организации также могут участвовать в проверке соблюдения обязательств по контролю над вооружениями в соответствии с тем, как это предусматривается в различных действующих соглашениях, или в соответствии со своими собственными более широкими полномочиями в области сохранения международного мира и безопасности. Примером здесь могут служить такие учреждения, как Организация Объединенных Наций, региональные учреждения, такие, как Организация американских государств (ОАГ). Организация африканского единства (ОАЕ), Организация Североатлантического договора (НАТО), или учреждения, обладающие конкретными полномочиями в технической или юридической области, такие, как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и Международный суд (МС), полномочия которых обычно ограничены вопросами предоставления технической помощи или выполнения заданий по установлению фактов. Организации, подобные ООН, могут также использовать положения своих уставов для участия в процессе проверки соблюдения соглашений.

В настоящее время высказываются многочисленные предложения по созданию организаций, занимающихся вопросами проверки и мониторинга за выполнением международных договоров в целом и не связанных с конкретным договором. Поскольку такие организации не связаны с каким-либо конкретным соглашением, они могут осуществлять свои мониторинговые функции только посредством сбора данных. На сегодняшний день не создано ни одной подобной организации, и весьма маловероятно, что такие организации будут созданы в ближайшем будущем<sup>1</sup>.

## 7.4. Договоры, предложения

Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) рассматривается как краеугольный камень в общих усилиях по предотвращению распространения ядерного оружия. Договор не носит глобального характера, и его главной целью является не разоружение, а предотвращение распространения ядерного оружия.

Система отчетности ДНЯО основана на закрепленном в Договоре требовании к государствам-участникам создать национальные системы проверки, обеспечивающие передачу информации в **главный центр документации**, который в свою очередь представляет ежемесячные отчеты в Международное агентство по атомной энергии (**международный уровень**). Все данные хранятся в Системе информации по гарантиям (СИГ), представляющей собой компьютеризированный банк данных.

Данная система отчетности усилена мерами по сдерживанию и наблюдению, которые, как правило, являются мерами технического характера и применяются

---

<sup>1</sup> См. сноску 1, с. 16.

в отношении конкретной области ядерной деятельности (например, использование видеокамер наблюдения на ядерных установках и применение спутников наблюдения)<sup>1</sup>.

Конвенция о запрещении химического оружия (КЗХО) представляет собой многостороннее соглашение исторической важности; оно запрещает применение всех видов химического оружия во всем мире и предусматривает проведение всевозможных инспекций по проверке соблюдения запрета на любое применение химического оружия и на любую деятельность по разработке новых типов химического оружия. Перед Организацией по запрещению химического оружия была поставлена одна задача: обеспечивать установление фактов.

Система проверки, предусматриваемая в рамках Конвенции о запрещении химического оружия, сталкивается с двумя крупными проблемами, которых раньше не возникало — ни в таком широком масштабе, ни при наличии столь большого количества постоянно меняющихся факторов. Во-первых, необходимо осуществлять проверку применения мер по обеспечению соблюдения требования о запрещении производства химического оружия (в частности, речь идет о закрытии объектов по производству химического оружия, уничтожении его запасов и проведении конверсионной деятельности). Во-вторых, необходимо принимать меры, направленные на то, чтобы деятельность, разрешенная согласно Конвенции, не приводила к нарушению ее положений.

Международная организация по проверке соблюдения Конвенции будет состоять из трех органов: конференции государств-участников, исполнительного совета и технического секретариата, в состав которого войдет международный инспекторат, причем основу деятельности по проверке соблюдения соглашений будут составлять данные и информация, предоставляемые каждым государством-участником.

Имея возможность потребовать проведения инспекции по запросу (эта мера применима для всех видов деятельности, регламентируемых Конвенцией о запрещении химического оружия), система становится в некотором роде средством сдерживания и укрепляет доверие к Конвенции.

Выполнение Конвенции на внутригосударственном и международном уровнях потребует обеспечения надежных каналов связи между различными подразделениями организации по проверке соблюдения соглашений и национальным органом каждого государства-участника; вполне вероятно, что такая система связи будет иметь многоцелевой характер.

В целом в системе проверки соблюдения Конвенции особый упор делается на гражданские предприятия химической промышленности и на конкретные мероприятия по уничтожению запасов химического оружия. Однако некоторые прикладные технологии и методы проверки могут быть использованы также для проверки соблюдения соглашений, касающихся области обычных вооружений<sup>2</sup>.

1 F. Mautner-Markhof. — R. Kokoski and S. Koulik (eds.) *Verification of Conventional Arms Control in Europe, Technological Constraints and Opportunities*. 1990, pp. 251—261.

2 T. Stock and J. Matousek. — R. Kokoski and S. Koulik (eds.) *op. cit.*, pp. 264—272.

В свое время была проведена оценка потребностей Организации в персонале и финансовых средствах. По всей вероятности, Организации понадобятся 603 инспектора (340 инспекторов будут осуществлять контроль за мероприятиями по уничтожению химического оружия, а 138 инспекторов будут участвовать в проведении инспекций по вызову) и 400 сотрудников административного аппарата, в результате чего общий штат сотрудников Организации составит одну тысячу человек. Расходы на деятельность Организации достигнут приблизительно 160 млн долларов США.

Договор об «открытом небе», переговоры о заключении которого велись с 1989 года, позволит невооруженным разведывательным летательным аппаратам совершать полеты над территориями государств-участников. Этот договор способен обеспечить большую открытость и транспарентность, облегчить мониторинг за соблюдением действующих и будущих соглашений по контролю над вооружениями, а также предоставить дополнительные возможности по предотвращению конфликтов и урегулированию кризисов в рамках СБСЕ. Договор может стать одним из возможных методов проверки.

В том случае, если все государства будут соблюдать положения Регистра Организации Объединенных Наций по обычным вооружениям, этот документ имеет шанс превратиться во всеобъемлющий механизм международного контроля, который мог бы обеспечить беспрецедентную транспарентность как в области международной торговли оружием, так и в области национального производства оружия. Регистр определяет рамки для диалога в конкретной области военной деятельности и служит основой для будущих поддающихся проверке мер по ограничению и сокращению вооружений.

## 7.5. Заключение

Процедуры проверки включены в договоры по разоружению по той же самой причине, по которой их не должно быть в договорах иного рода: эти процедуры лишают систему гибкости. Государства не хотят, чтобы системы проверки соблюдения соглашений по разоружению изменялись.

Процедуры проверки соблюдения соглашений по разоружению всегда связаны с конкретными договорами. Они чрезвычайно дорогостоящи, когда создается соответствующий орган или структура по проверке, однако без такой структуры эти процедуры весьма неэффективны. Более того, проверка оказывается действенной только тогда, когда сфера приложения договора ограничена как временем, так и преследуемыми целями. Рентабельность и эффективность могут быть обеспечены только в том случае, если система проверки охватывает небольшую группу применяющих одинаковый подход и обладающих равными возможностями государств, что, например, имеет место в Западной Европе. Если брать глобальный или многосторонний контекст, то здесь различия между государствами как в технических, так и в финансовых средствах настолько велики, что расходы, связанные с проверкой соблюдения договоров, часто оказываются

им не по карману. В действительности получается, что государства, обладающие наибольшими финансовыми и техническими возможностями, оплачивают коллективные усилия, не получая при этом заметных или каких-либо конкретных результатов. Примером тому может служить предложение по созданию в рамках ООН Международного агентства по мониторингу.

С учетом вышеизложенного не вызывает удивления то, что институт мониторинга выполнения многосторонних договоров недостаточно развит. В этом плане АКВ, ОПАНАЛ и будущая Организация по запрещению химического оружия действительно являются исключением. Хотя эти организации и имеют надлежащие организационные структуры, их функции и находящиеся в их распоряжении методы по-прежнему ограничиваются процедурой установления фактов. Инспекции, работающие на местах по вызову, остаются наилучшим способом решения всех проблем как в рамках Конвенции о запрещении химического оружия, так и в контексте Договора ОВСЕ. Несмотря на растущее признание важности юридической (политической) оценки фактов — не говоря уже о мерах реагирования, — подобные методы и процедуры до сих пор не рассматривались при проведении переговоров. Вместе с тем государства все с большей готовностью признают важность проведения международных консультаций по вопросам соблюдения договоров и соглашений и все в большей степени склоняются к необходимости юридической регламентации этого процесса.

## ГЛАВА 8

### ДОГОВОРЫ ПО ВОПРОСАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Функция контроля за соблюдением международных норм в области окружающей среды может осуществляться конкретным государством, каждым государством-участником<sup>1</sup> соглашения или договора и специализированным международным органом<sup>2</sup>.

Примером передачи функции контроля за соблюдением соглашения конкретному государству является ситуация, в которой прибрежное государство может предпринять расследование, если судно добровольно находится в одном из его портов или у одного из его прибрежных терминалов<sup>3</sup>.

Большинство договоров в области окружающей среды требуют, чтобы государства представляли периодические отчеты о принимаемых ими мерах по выполнению договоров. Объем подобного обязательства может изменяться, однако, как правило, такое обязательство по крайней мере предусматривает

1 Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, принятая в Базеле 22 марта 1989 года.

2 Канберрская конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 года.

3 Статья 218 Конвенции по морскому праву.

меры, принимаемые сторонами в целях **выполнения своих собственных обязательств**<sup>1</sup>. Обычно должна предоставляться также информация, позволяющая оценить, **насколько эффективно действует договор**. Например, Парижская конвенция о предотвращении загрязнения морской среды из наземных источников 1974 года призывает стороны сообщать об уровнях загрязнения моря и об эффективности мер, принимаемых в целях снижения уровня загрязнения морской среды. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением требует представления ежегодного доклада по всем аспектам трансграничной торговли и удаления опасных веществ, а также по «прочим вопросам, которые Конференция Сторон сочтет уместными»<sup>2</sup>. Подобным же образом статья 8 Конвенции 1973 года о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), требует, чтобы стороны вели учет торговли перечисленными в Конвенции видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, и сообщали о количестве и типе выданных лицензий. Ответственности должен быть предоставлен доступ к этой информации. В некоторых случаях требования о представлении докладов и отчетов направлены на осуществление мониторинга того, насколько эффективно **стороны обеспечивают соблюдение договора**. Так, например, Международная конвенция 1946 года по регулированию китобойного промысла, а также Протокол 1991 года по вопросам охраны окружающей среды к Договору об Антарктике обязывают стороны представлять подготовленные национальными инспекторами доклады о фактах нарушения договоров, а Международная конвенция 1973 года по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ) обязывает соответствующие власти государств-участников представлять отчеты о действиях, предпринятых ими по фактам нарушения положений Конвенции в отношении инцидентов, связанных с вредными веществами.

Среди международных контрольных органов следует отметить Организацию африканского единства, которая несет ответственность за выполнение Африканской конвенции об охране природы и природных ресурсов. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, содержит требование к государствам-участникам представлять на ежегодной основе свои доклады в секретариат — точно так же, как и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, в рамках которого тоже создан секретариат<sup>3</sup>.

Собираемая информация должна позволить сторонам проанализировать и оценить воздействие договора. В тех случаях, когда информация должна публиковаться, неправительственные организации и другие заинтересованные группы также могут принять участие в наблюдении за ходом выполнения договора. Очевидная слабость подобной системы заключается в том, что ее эффективность зависит от того, насколько добросовестно представляющие

1 См. также A. Kiss and D. Shelton. *International Environmental Law*. 1991, pp. 98—101.

2 Статья 13.

3 A. Gallagher. *The «New» Montreal Protocol and the Future of International Law for Protection of the Global Environment*. — *Houston Journal of International Law*, vol. 14, Winter 1992, No. 2, p. 337.

доклады органы выполняют свои обязанности и насколько точны представляемые ими сведения. Поэтому в рамках таких соглашений и договоров используются также методы установления фактов, проведения исследований и инспекций<sup>1</sup>.

## ГЛАВА 9

### ОБЩИЙ ОБЗОР. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ОТЧЕТНУЮ СИСТЕМУ. ВОЗМОЖНАЯ МОДЕЛЬ ОТЧЕТНОЙ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА

Настоящая глава разделена на три части. В первой рассматривается концепция отчетной системы: что эта система из себя представляет, как функционирует, насколько эффективной является, какие требования предъявляет с точки зрения финансовых и людских ресурсов в рамках работы международных организаций (за исключением МККК). Во второй дается оценка факторов, которые положительным или отрицательным образом отражаются на отчетной системе. В третьей предлагается возможная модель системы представления докладов о национальных мерах по выполнению международного гуманитарного права, которые государства должны принимать уже в мирное время.

#### 9.1. Концепция отчетной системы

К сожалению, договоры гуманитарного права нередко используются в качестве инструментов внутривнутриполитической риторики, что позволяет государствам «поднимать, благодаря присоединению к этим договорам, свой престиж в глазах общественности и не нести при этом никаких расходов по их выполнению». И даже если в момент подписания договора государство выражает действительно искреннее намерение соблюдать его, намерение это само по себе не может служить гарантией эффективного выполнения договора. Во-первых, официальные лица или учреждения, которые ведут переговоры о заключении договоров, не всегда обладают полномочиями, необходимыми для их ратификации или претворения в жизнь<sup>2</sup>. Во-вторых, правительство, признавшее договор, может быть распущено, а новое правительство не захочет или окажется не в состоянии выполнять взятые обязательства. В-третьих, выполнению договорных обязательств может помешать недостаточная административно-техническая оснащенность правительственных органов<sup>3</sup>. Одна из целей отчетной системы как раз

1 P. W. Birnie, A. E. Boyle. *International Law and the Environment*. 1992, pp. 166—167.

2 Эта трудность частично преодолена в системе ОЭСР, где решения, касающиеся определения политического курса, принимаются на уровне министров.

3 См. сноску 3, с. 26.

и заключается в том, чтобы преодолеть вышеперечисленные трудности и не допустить или, по крайней мере, ограничить случаи невыполнения заключенных договоров.

Отчетная система — это часть общей системы имплементационных мер. Она позволяет получать от каждого государства сведения, касающиеся выполнения им того или иного договора, и следить за тем, как выполняется договор на национальном уровне. Одним из способов получения сведений является представление государствами докладов-самооценок. Каждое государство само оценивает результаты своей деятельности. Другие государства, равно как и независимые органы (например, специальные докладчики или неправительственные организации) в этом процессе участия не принимают; правда, в некоторых случаях, уже после представления государством доклада, они могут проконтролировать подлинность содержащихся в нем сведений.

Полученная таким образом информация может быть передана международному наблюдательному органу.

**Основные задачи международного наблюдательного органа** состоят в том, чтобы собирать информацию и данные (например, посредством получения и изучения представляемых государствами докладов-самооценок), способствовать осуществлению независимого контроля и инспекции, служить форумом для рассмотрения того, как государства выполняют свои обязательства, а также для проведения переговоров по вопросам, касающимся принятия дополнительных мер и нормативных актов. Международные наблюдательные органы могут, таким образом, выполнять в полуофициальном порядке две функции — нормоустановительную и нормоприменительную. Последняя состоит в обращении к каждому государству-участнику с требованием отчитываться перед другими государствами-участниками, то есть в установлении определенной формы контроля на уровне отдельных групп или всего сообщества. В связи с тем, что в работе этих органов могут принимать участие другие заинтересованные стороны, а также неправительственные организации, имеющие статус наблюдателей, государствам, возможно, придется отчитываться перед более широким кругом общественности.

Подобный контроль предполагает также проведение переговоров и разработку подробных правил, норм и процедур, предназначенных обычно для того, чтобы сделать общие положения договоров более действенными. Эта нормоустановительная функция (или функция международного регулирования) не только способствует выполнению договоров, но и придает им динамический характер, а также позволяет государствам-участникам соответствующим образом подходить к решению новых проблем или задач первостепенной важности.

Таким образом, совмещение этих двух функций — функции контроля и функции регулирования — и их передача международным органам в значительной мере повышает эффективность действия международных договоров. И наоборот, отсутствие в договоре положений, предусматривающих осуществление тем или иным учреждением контроля и регулирования, нередко служит признаком того, что договор не будет выполняться.

Эффективность контроля за действием и соблюдением договорного режима зависит от наличия соответствующей информации, основная часть которой извлекается из представляемых государствами докладов-самооценок. Однако пассивной ролью получателя информации деятельность международных учреждений не ограничивается: во многих случаях учреждения эти обладают полномочиями собирать сведения и проводить расследования. Наиболее действенным методом сбора информации и осуществления контроля является проведение международным органом инспекций (в стране или непосредственно на объекте) с целью проследить за соблюдением международных договоров и стандартов<sup>1</sup>. Некоторые системы предусматривают процедуры, связанные с проведением последующих мероприятий, таких, например, как оказание технической помощи, направление миссий или представителей учреждения на места. Существуют также дополнительные процедуры для подтверждения достоверности полученных сведений: к ним, например, относятся процедура подачи жалоб государствами или частными лицами, процедура расследования, получение докладов из других источников, а также направление миссий на места.

## 9.2. Оценка факторов

Тщательный анализ различных отчетных систем позволяет выделить ряд факторов, от которых зависит эффективность любой такой системы. Один, взятый отдельно фактор решающего значения, как правило, не имеет, но иначе обстоит дело, когда речь идет о сочетании факторов. Учитывая эти факторы, мы хотим предложить модель возможной системы представления докладов о национальных мерах по выполнению международного гуманитарного права.

### 9.2.1. Факторы, влияющие на отчетную систему

#### *Особый характер предмета договора*

Чем болезненнее вопрос, являющийся предметом договора, тем больше шансов, что государства не станут по нему отчитываться. Взять, к примеру, такие проблемы, как пытки или расовая дискриминация: ни одно государство не захочет признаться в том, что эти явления имеют место на его территории. Разоружение и гуманитарные проблемы также представляют собой тему весьма щекотливую, ибо связаны с безопасностью государства, а безопасность, как известно, была и остается вопросом весьма деликатным. Вопрос о принадлежности к той или иной культуре раньше болезненным не считался, однако сделался таковым в последние годы из-за чрезмерно резкой реакции на него со стороны некоторых государств и народов. Что же касается детей, то вопросы, связанные

---

<sup>1</sup> См. сноску 3, с. 26.

с ними, особых затруднений не вызывают: каждое государство с готовностью отчитывается о том, какие меры оно принимает в целях оказания помощи детям.

### ***Экономическое значение предмета договора***

Как показывает опыт деятельности ОЭСР и ВОИС, по вопросам, от которых зависит рост материального благосостояния, государства отчитываются весьма охотно: обмен информацией или присоединение к конвенции могут быть экономически выгодными.

### ***Конкретность предмета договора***

При рассмотрении этого фактора нельзя не учитывать, что доклады составляются на национальном уровне. Чем конкретнее предъявляемые к докладам требования, тем больше шансов, что доклады будут действительно содержательными. Так, например, договоры МОТ, ОЭСР, ЮНЕСКО, Конвенции по разоружению и охране окружающей среды затрагивают вопросы в высшей степени конкретные, тогда как предметы Конвенции о правах ребенка, Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также Конвенций ВОИС затрагивают вопросы более общего характера. Что касается конвенций общего характера с действием, охватывающим широкие области, то трудности, связанные с представлением в рамках этих конвенций докладов, можно преодолеть посредством ограничения круга вопросов, по которым государства должны отчитываться, вопросами, имеющими сугубо конкретный характер, а также посредством установления четких и конкретных директив.

### ***Внимание, уделяемое предмету договора средствами массовой информации***

Освещение средствами массовой информации предмета договора является, как правило, фактором, стимулирующим представление государствами докладов. Однако в тех случаях, когда речь идет о болезненном вопросе, внимание к нему со стороны средств массовой информации может иметь отрицательные последствия.

### ***Организационно-техническое обеспечение***

Для отчетной системы данный фактор имеет решающее значение. Без секретариата, укомплектованного необходимым количеством сотрудников, отчетная система адекватно функционировать не сможет, так как от секретариата зависит не только организация отчетной системы, но и ее качество и эффективность. Можно было бы даже не без оснований заявить, что секретариат имеет более важное значение, чем наблюдательный орган.

Важность адекватного организационно-технического обеспечения подчеркивалась не раз; так, например, председатели органов, действующих в рамках Конвенций по правам человека, отметили существование «самой непосредственной связи между наличием соответствующих административно-технических ресурсов и эффективностью работы органов, учрежденных в соответствии с договором»<sup>1</sup>.

### ***Гибкость процедуры отчетности***

Система отчетности действует, как правило, на протяжении нескольких десятилетий. Обстоятельства и концепции изменяются. Для того чтобы система не устарела, она должна обладать такими свойствами, которые позволяли бы приспособлять ее в определенных рамках к новым условиям. Поэтому предпочтительнее, чтобы в конвенциях по мере возможности не затрагивались вопросы, касающиеся процедуры отчетности; благодаря этому система оставалась бы гибкой, поддающейся изменениям и отвечающей текущим требованиям.

### ***Наличие постоянного органа, которому представляется доклад***

На примере Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него можно легко понять причины неэффективности учреждения временных органов. Во время выборов в Южной Африке, самого значительного в истории Конвенции события, наблюдательный орган невозможно было создать, так как в нем не оказалось ни одного члена. Вот почему в целях обеспечения непрерывности выполнения той или иной конвенции рекомендуется учреждать постоянно действующие наблюдательные органы.

### ***Качество и эффективность работы наблюдательного органа***

Следует отметить, что государства предпочитают отчитываться перед органами, в состав которых входят влиятельные лица, полагая, что это придает авторитетность заключениям таких органов о том или ином государстве. Высокопоставленные лица располагают, кроме того, личными связями, к которым они могут прибегнуть, чтобы напомнить членам правительства об обязательстве их государства представлять доклады. Ярким примером органа с высокой репутацией может служить Комитет по правам человека: Комитет этот занимается разработкой законодательных положений в области прав человека, и государства охотно отчитываются перед ним.

Степень структурной оформленности (институционализации) международной организации во многом зависит от наличия и(или) разнообразия действующих в ее рамках межправительственных и(или) интегрированных (независимых) органов, которые различаются по своему составу. В межправительственный орган входят представители государств-участников, тогда как интегрированный

<sup>1</sup> А/47/628, приложение, пункт 20, документ E/CN.4/1994/101, с. 2 и 3.

(независимый) орган состоит из независимых экспертов, государствам-участникам не подчиняющихся<sup>1</sup>.

Эксперты должны быть людьми с хорошей репутацией, осмотрительными, обладающими высокой квалификацией, осведомленными; их оценки и заключения должны быть последовательными и обоснованными. Для того чтобы быть осведомленными, они должны иметь доступ к различным источникам информации или обладать способностью самостоятельно собирать необходимые данные. Факт участия таких экспертов в работе органа способствует укреплению его репутации и заставляет государства более серьезно относиться к взятым на себя обязательствам. Бывает, правда, и так, что наблюдательные органы принимают противоречивые решения или высказывают мнения, кажущиеся предвзятыми. На представлении государствами докладов случаи подобного рода сказываются отрицательно. Позиция этих органов по тем или иным вопросам не должна основываться на соображениях политического характера, так как политизация взглядов наносит ущерб отчетной системе.

### *Последующие меры*

Наличие последующих мер, принимаемых в той или иной форме либо в связи с докладом государства-участника, либо в связи с заключениями наблюдательного органа, является важным фактором, способствующим эффективному применению отчетной системы.

Реакция на представленный государством доклад может принимать форму отчета, мнения или суждения, которые по своему характеру могут быть публичными или конфиденциальными. Из заключения, обстоятельно сформулированного и содержащего четкие указания, государство-участник может извлечь большую пользу, таким заключением могут также воспользоваться другие государства для осуществления последующих мер.

Систему отчетности предпочтительнее применять наряду с другими системами превентивного мониторинга, а еще лучше, с такими системами, которые предусматривают меры реагирования на нарушения соглашений на международном уровне. Превентивный мониторинг заключается, например, в проведении расследований или в обращении к тому или иному органу или частному лицу с просьбой провести расследование в связи с той или иной ситуацией или страной. Системы реагирования на правонарушения представлены, в частности, процедурой подачи государствами жалоб друг на друга<sup>2</sup> и процедурой расследования, проводимого тем или иным органом или частным лицом, например, комиссией по установлению фактов. Эти процедуры могут носить конфиденциаль-

---

<sup>1</sup> Этот вопрос затрагивается также госпожой Ф. Хэммон. *Monitoring and Enforcement Mechanisms in the Human Rights Field*. — Expert Meeting on Certain Weapon Systems and on Implementation Mechanisms in International Law, Geneva, 30 May — 1 June 1994. Доклад МККК, июль 1994 года, с. 128. Автор говорит о том, что существует мнение, в соответствии с которым отдельные государства стремятся оказывать влияние на «своих» независимых экспертов или выдвигают на этот пост только лиц, занимающих высокое положение в правительстве.

<sup>2</sup> Как правило, государства не подают жалоб на другое государство, не выполняющее свои договорные обязательства.

ный или публичный характер. В последнем случае осведомленность общественности может служить дополнительной последующей мерой.

Наличие программ технического содействия также является фактором, стимулирующим представление государствами докладов, особенно если речь идет о государствах, которые не располагают необходимыми техническими средствами для составления докладов или сталкиваются с трудностями при выполнении той или иной конвенции.

#### *Членство в организации, являющейся международной инстанцией*

Для решения вопроса о приеме в члены организации в ОЭСР, ВОИС и Совете Европы используется очень эффективный механизм: если государство желает получить статус члена организации, оно должно действовать в строгом соответствии с ее рекомендациями.

#### *Наличие органа мониторинга на национальном уровне*

На национальном уровне можно выделить один чрезвычайно важный фактор, самым непосредственным образом затрагивающий все аспекты применения отчетной системы. Связан он с наличием или отсутствием национальных отчетных/мониторинговых органов. К этому вопросу мы еще вернемся в разделе 9.3.2.

Есть факторы, повлиять на которые невозможно. К ним относятся особо сложный характер предмета договора и экономическое значение этого предмета. Но есть и такие, на которые можно оказать влияние. Речь идет об **административно-техническом обеспечении, четком определении круга вопросов, которые должны быть освещены в докладе, и последующих мерах**. От этих факторов зависит эффективность отчетной системы. При рассмотрении модели новой отчетной системы им следует уделять особое внимание.

### **9.3. Возможная модель системы представления государствами докладов по национальным мерам, направленным на выполнение международного гуманитарного права**

В «Заключительной декларации», принятой участниками Международной конференции по защите жертв войны (30 августа — 1 сентября 1993 года, Женева) 1 сентября 1993 года, содержится обращение к швейцарскому правительству о созыве межправительственной группы с целью изучения, среди прочего, «**практических средств содействия уважению и соблюдению в полном объеме норм международного гуманитарного права и подготовки доклада для представления государствам и следующей сессии Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца**».

Основной предмет обсуждения на встрече этой группы — уважение и соблюдение международного гуманитарного права (МГП) — можно разделить на

**три составные части:**

- 1) повсеместное применение соответствующих международных договоров;
- 2) предотвращение нарушений МГП;
- 3) соблюдение МГП и пресечение нарушений.

### 9.3.1. На международном уровне

К государствам, представляющим доклады Международному Комитету Красного Креста, следовало бы обратиться с просьбой сообщать данные, касающиеся:

- а) выполнения МГП посредством
  - принятия национальных мер по пресечению нарушений и уголовному наказанию за их совершение,
  - создания внутригосударственной системы мониторинга соблюдения положений МГП вооруженными силами,
  - учреждения национального межведомственного комитета,
  - осуществления сотрудничества с другими государствами в области
    - проведения организуемых МККК региональных семинаров,
    - передачи информации центральному органу (МККК);
- б) распространения знаний о МГП посредством
  - организации обучения этому праву в вооруженных силах,
  - координации усилий по распространению информации о МГП (в учебных заведениях, например), предпринимаемых министерством образования.

Необходимо, чтобы запрашиваемые данные касались четко определенных вопросов, таких, например, как перевод текстов конвенций, внутреннее законодательство, составление военных пособий, а также — некоторое время спустя — приведение внутреннего законодательства в соответствие с последними изменениями. При таком подходе доклады приобретают конкретный характер, а сама система отчетности становится узкоспециализированной, что обеспечивает ее эффективность. Не вызывает сомнения тот факт, что широкий, общий подход оказывается намного менее действенным, чем подход узкоспециализированный, выражающийся в принятии целого ряда конкретных мер. Ниже мы обсудим этот вопрос более подробно.

Одной из особенностей предполагаемой системы отчетности могло бы стать установление четырехгодичного цикла представления докладов, который совпадал бы с периодичностью проведения Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Таким образом, МККК мог бы представлять каждой Международной конференции отчет о результатах за последний отчетный период.

Для отчетной системы секретариат имеет огромное значение. Он не только обращается с запросами о представлении докладов, организует встречи и распространяет соответствующие документы, но и занимается поиском данных,

касающихся отчитывающихся государств, например, в докладах, ранее представленных государствами другим органам (таким, как ООН, ЮНЕСКО, МОТ и т. д.), а также собирает информацию, касающуюся конкретных вопросов. Секретариат должен иметь возможность оказывать государствам помощь в подготовке докладов. Необходимо, чтобы в штат секретариата входили специалисты<sup>1</sup> в области гуманитарного права, систем отчетности/мониторинга, оказания технической помощи и предоставления консультативных услуг. В рамках существующих отчетных систем сотрудники секретариата обладают такой компетенцией, которая полностью оправдывает применение процедуры представления докладов не наблюдательному органу, а только секретариату. Подобная процедура практически полностью устранила бы субъективный элемент оценки и способствовала бы тому, чтобы основное внимание уделялось сотрудничеству между секретариатом и отчитывающимся государством — иными словами, создала бы идеальные для работы МККК условия, так как любые, даже самые незначительные по своему характеру критические замечания в отношении того или иного государства способны привести к срыву операций на местах и поставить под угрозу жизнь сотрудников учреждения.

Включить такой секретариат в структуру МККК было бы довольно просто. Секретариат мог бы продолжить работу, уже выполняемую МККК, но только на более конкретной и специализированной основе.

Отчитывающиеся государства можно было бы разделить на категории, например, в соответствии с применяемой МККК практикой распределения стран по географическим зонам. При таком распределении каждый отдел (в составе всего лишь трех специалистов) занимался бы докладами государств одной зоны, т. е. специализировался бы на одних и тех же государствах. В работе сотрудников оперативных отделов зон могут принимать участие юристы; обмен информацией одинаково выгоден и тем и другим. Если, к примеру, число отчитывающихся государств составляет 186, то каждый из шести отделов МККК будет заниматься 31 государством, то есть — с учетом того, что доклады будут представляться раз в четыре года — восемью государствами в год.

Можно было бы создать международный наблюдательный орган. В него следовало бы включить известных ученых, представителей вооруженных сил, дипломатов, а также, возможно, работников социальной сферы или делегатов, осуществляющих свою деятельность непосредственно на местах/экспертов по вопросам развития, с тем чтобы максимально расширить круг интересов и специальностей. Эксперты могут обладать независимым статусом или быть представителями своих государств. Во втором случае система была бы менее дорогостоящей, кроме того, государства чувствовали бы себя в большей степени огражденными от всякого рода нападков, так как критические замечания в их адрес исходили от представителей государств, а не от независимых экспертов. Такой орган должен сам решать вопрос о том, публиковать или не публиковать свои заключения. Следовало бы созывать его один или два раза в год, в зависимости от количества полученных докладов. Что касается вопроса, связанного

1 E/CN.4/1994/101, с. 2.

с определением периодичности проведения заседаний, то его решение также должно оставаться на усмотрении самого органа.

Учреждение наблюдательного органа дает ряд преимуществ. Одним из наиболее слабых мест отчетной системы является то, что принудить государства представлять доклады нельзя. Устранению этого недостатка могут способствовать несколько важных факторов психологического характера. Оказать давление на государства, с тем чтобы они представили доклады, могут: внимание, уделяемое данному вопросу средствами массовой информации; авторитетный орган; принятие действенных последующих мер в связи с докладом; обращение к государству с требованием представить доклад. Все эти факторы оказывают друг на друга определенное влияние. Между двумя первыми — вниманием со стороны средств массовой информации и авторитетностью заинтересованного органа — существует самая тесная связь. Если наблюдательный орган отсутствует, то необходимо усилить контроль за соблюдением сроков подачи докладов (последующие меры) и внимание к государствам со стороны сотрудников секретариата.

Для того чтобы система действовала эффективно, необходимо создать центр документации<sup>1</sup> с системой поиска данных на базе ЭВМ<sup>2</sup>. В этом центре можно хранить наиболее важные документы, к которым сотрудники Секретариата будут иметь непосредственный доступ.

Результатами изучения докладов могли бы стать консультирование по вопросам МГП, оказание технического содействия или другие виды стимулирования деятельности государств в области выполнения международных договоров. Наблюдательный орган консультировал бы государства по вопросам, связанным с представлением заявлений Международной комиссии по установлению фактов или обращением к процедуре расследования, чем способствовал бы более эффективному применению этой процедуры.

Вовсе не обязательно, чтобы отчетная система оставалась навсегда неизменной: ее переоценка после двух или трех четырехгодичных отчетных периодов позволит определить, отвечает она необходимым требованиям или нет; система сможет таким образом сохранить свою гибкость.

### 9.3.2. На национальном уровне

Основные проблемы в связи с применением отчетной системы возникают не на международном, а на национальном уровне. Для того чтобы понять это, необходимо досконально разобраться в том, что же в действительности представляет собой система отчетности и для чего она служит.

Система отчетности — это механизм, посредством которого государства оценивают меры, принимаемые ими в целях выполнения международных договоров — например, в области национальных законодательств. Доклады это не столько метод контроля/проверки, сколько средство, позволяющее определить,

1 См. сноску 1, с. 35.

2 См. сноску 1, с. 35; на базе ЭВМ работает система отчетности МОТ; в настоящий момент рассматривается возможность ее изменения.

насколько эффективно действуют внутригосударственные системы контроля и учета, и обеспечить, посредством независимых оценок и инспекций, выполнение государствами своих обязательств.

Без докладов, составляемых на национальном уровне, международная система отчетности существовать не может. Для того чтобы государство обладало способностью составлять доклады, отвечающие международным требованиям, оно должно располагать на национальном уровне такой системой составления докладов, в которую поступали бы сведения, представляемые местными специалистами в области внутреннего законодательства, национальной юриспруденции, обороны и безопасности. Эти специалисты предоставляют основную информацию, без которой ни один «международный» доклад не может быть удовлетворительным.

Другой аспект применения отчетной системы гораздо более непосредственным образом связан с эффективностью предотвращения нарушений. Наиболее действенным способом сдерживания нарушителей является эффективное уголовное преследование<sup>1</sup>, которое предполагает в обязательном порядке наличие эффективного правового механизма. Сообщения об отсутствии такого правового механизма или его недостатках могут быть включены в соответствующие доклады. Эти доклады, а также принимаемые в связи с ними меры по оказанию технического содействия позволили бы добиться реальных результатов в области предотвращения нарушений.

Не следует, однако, забывать о том, что на национальном уровне рекомендации международного наблюдательного органа могут не выполняться из-за отсутствия внутри государства органа, который был бы наделен полномочиями претворять эти рекомендации в жизнь. Непринятие государствами последующих мер в связи с общими замечаниями и заключительными рекомендациями экспертов международной организации является причиной недостаточной эффективности большинства отчетных систем.

Существование этой проблемы признают некоторые международные организации. Так, например, для проверки представленных правительствами докладов и составления по ним замечаний МОТ прибегает к услугам национальных организаций трудящихся и предпринимателей. Подобная практика позволяет определить, действительно ли рекомендации международного органа претворяются в жизнь. Ее преимущество состоит в том, что неправительственная группа (или группы) хорошо осведомлена о положении в стране. В рамках деятельности МККК такую роль могли бы взять на себя национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца: они постоянно напоминали бы своим государствам об их обязательстве представлять доклады, проверяли бы содержание этих докладов и следили за выполнением конвенций.

Похожая система разрабатывается в рамках договоров по правам человека: специализированные неправительственные организации выполняют некоторые функции секретариата, дополняют представленные правительствами доклады имеющими отношение к делу данными, используют заключительные рекомендации

1 См. сноску 1, с. 32.

для оказания давления на правительства, с тем чтобы заставить их следовать этим рекомендациям.

Предложение отчитывающимся государствам технического содействия может явиться важным фактором стимулирования. Целью такого содействия должно стать создание в рамках правительственных структур системы для подготовки докладов о положении в государстве, в которой будут задействованы местные сотрудники, специализирующиеся в самых разнообразных областях.

Делегаты МККК, работающие на местах, могли бы оказывать национальным обществам поддержку, непосредственно обращаясь к правительствам с соответствующими просьбами и предложениями или объясняя им цели отчетной системы и принципы ее действия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для достижения прогресса в области выполнения международного гуманитарного права и предотвращения нарушений отчетная система имеет огромное значение.

Связанные с ее применением функции могут быть переданы независимому органу, представленному авторитетными экспертами — специалистами в различных областях. Работе этого органа должен содействовать хорошо оснащенный в техническом отношении секретариат, способный предпринимать соответствующие инициативы, если сочтет это необходимым.

На национальном уровне необходимо создать систему для наблюдения за положением внутри страны и подготовки докладов, предназначенных для представления национальным или международным органам.

Тем не менее для выполнения МГП одной отчетной процедуры недостаточно. Секретариат должен иметь возможность помогать государствам извлекать максимальную пользу из подписанных ими конвенций. Техническое содействие следует предоставлять тем государствам, которые сами просят об этом, или тем, которые, согласно оценке международного органа, нуждаются в помощи. Кроме того, Секретариат должен иметь возможность оценивать потребности государств и направлять миссии на места в целях оказания государствам помощи. В системе мониторинга за соблюдением договоров МГП на национальном уровне следовало бы задействовать национальные общества.

Короче говоря, контроль за применением отчетной системы должен осуществляться независимым международным органом, хотя управлением ею может заниматься технический секретариат. Меры, стимулирующие выполнение государствами обязательства представлять доклады, могут выражаться в осуществлении на международном уровне программ технической помощи и постоянном напоминании государствам о значении и пользе создания внутригосударственных механизмов мониторинга. Для того чтобы обеспечить действенность отчетной системы, к ее работе должны быть привлечены соответствующие финансовые и людские ресурсы.

**Элизабет Корнблум** имеет степень магистра международного права, а также степень магистра археологии, полученные ею в Лейденском университете (Нидерланды). В мае 1994 года по просьбе юридического отдела МККК 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.

ТАБЛИЦА 1

## ОБЗОР ОТЧЕТНЫХ СИСТЕМ

Организация	Конвенции	Штат Секретариата	Члены органа	Отделения на местах, также занимающиеся вопросами выполнения договоров и соглашений	Объем представленных докладов (%)	Бюджет (годовой)
Организация Объединенных Наций	6 конвенций 6 секретарей	10 квалифицированных сотрудников 74 эксперта (внештатных)	Независимые	Имеются	10—60%	15 000 000 долларов США
ЮНЕСКО	2 конвенции 10 рекомендаций	4 квалифицированных сотрудника 2 секретаря	—	Не имеются	Около 10%	Приблизительно 800 000 долларов США (общий бюджет составляет 4 965 000:6)
МОТ	18 рекомендаций 174 конвенции	40—50 квалифицированных сотрудников 10—15 секретарей 14—15 сотрудников на местах	Независимые: 20 экспертов (работающих не на полную ставку). Представители государств	Имеются	Около 70%	(МОТ не представила никакой информации)
ВОИС	2 основные конвенции	25 квалифицированных сотрудников 11 секретарей	—	Имеются	Около 70%	Минимум 2 000 000 швейцарских франков (возможно, в два раза больше)
ОЭСР	4 основных обязательства по отчетности 25 рабочих групп	829 квалифицированных сотрудников 662 других сотрудников	Представители государств	Не имеются	Около 100%	1 453 006 097 французских франков (по состоянию на 1992 год)
Организации, учрежденные в рамках договоров по разоружению	2 конвенции	50/60 квалифицированных сотрудников (?)	Представители государств	Не имеются	100%	88 000 000—138 000 000 долларов США