

А. С. Исполинов*

СИЛА И СЛАБОСТЬ УНИВЕРСАЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Традиционно создание на универсальном уровне сети международных договоров о правах человека и предусмотренных в их рамках контрольных органов, как и повсеместное участие в них государств, рассматриваются как одно из самых значительных достижений в сфере защиты прав и свобод человека и как показатель приверженности государств идеям, заложенным в Уставе ООН. Признавая безусловную значимость и уникальность этих договоров и системы контрольных договорных органов, автор утверждает, что их ратификация далеко не всегда влечет за собой улучшение ситуации с соблюдением прав человека в конкретном государстве; за решением о ратификации того или иного универсального договора о защите прав человека могут стоять совсем другие, часто прагматические, соображения. Этому способствует само содержание универсальных договоров, разрешающих любые оговорки, что позволяет государствам самостоятельно регулировать объем взятых на себя обязательств по договору. Другим фактором, влияющим на принятие решения о ратификации договоров о правах человека, является спорная эффективность и кризисное состояние созданной такими договорами системы контроля. Именно поэтому любые предложения о структурной реформе договорных органов, направленной на радикальное ужесточение контроля, наталкиваются на сопротивление государств. Политика приоритета универсальности таких договоров над целостностью их текста и их исполнением означает, что в среднесрочной перспективе проблема заявления многочисленных оговорок к договорам о правах человека не будет разрешена, а кризис системы контрольных договорных органов продолжит усугубляться.

Ключевые слова: права человека, договорные органы, оговорки, универсальные договоры, соблюдение обязательств

Для цитирования: Исполинов А. С. Сила и слабость универсальных договоров о защите прав человека // Российский юридический журнал. 2022. № 3. С. 26–43. DOI: 10.34076/20713797_2022_3_26.

На фоне географически более близкого и гораздо более известного в России Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), созданного на основе не менее известной Европейской конвенции о правах и свободах человека 1950 г., длительное время в тени оставались разработанные под эгидой ООН

* Исполинов Алексей Станиславович – доктор юридических наук, доцент (Москва), ORCID: 0000-0002-2515-1011, e-mail: ispolinov@inbox.ru.

универсальные конвенции о правах человека и сформированные в их рамках контрольные органы. Общее количество обращений российских заявителей в тот же Комитет по правам человека (самый известный контрольный орган в системе ООН, созданный в рамках Пакта о гражданских и политических правах 1966 г.) составляет поистине микроскопическую величину по сравнению с получаемым ежегодно ЕСПЧ количеством жалоб из России¹. Это привело к тому, что, за исключением единичных публикаций², отечественное академическое сообщество не уделяло внимание проблематике универсальных договоров о защите прав и их контрольных органов. Однако состоявшееся в марте 2022 г. прекращение членства России в Совете Европы и связанное с этим окончание действия для России Европейской конвенции по правам человека с 16 сентября 2022 г. означает, что Россия остается участником только универсальных договоров о защите прав человека, а для российских частных заявителей обращение в созданные в их рамках договорные органы будет единственным вариантом использования международных механизмов для защиты своих прав. Все это должно вывести на новый уровень дискуссии в отношении универсальных механизмов защиты прав человека, их эффективности и их слабых сторон.

Участие государств в универсальных договорах о защите прав человека и проблема оговорок к таким договорам

Сегодня под эгидой ООН действует десять универсальных международных договоров о защите прав человека, наиболее известными из них являются два пакта о правах человека 1966 г. Последними уже в XXI в. были разработаны Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и Конвенция о правах инвалидов. Общеизвестен вклад этих конвенций в понимание обязательств государств по соблюдению ими прав человека³. Кроме того, как безусловный успех системы защиты прав человека на уровне ООН рассматривается факт всеобщего участия государств-членов ООН в этих договорах (все государства-члены ООН являются участниками как минимум одного такого договора). Своего рода рекорд принадлежит Конвенции о правах ребенка 1989 г., которую ратифицировали все государства-члены ООН, кроме США. В Пакте о гражданских и политических правах участвуют 168 стран, но при этом 29 государств остаются вне Пакта, включая Китай. Пакт об экономических, социальных и культурных правах ратифицирован 164 участниками, однако в список стран, которые не присоединились к нему, входят США. Вне обоих пактов остаются Саудовская Аравия, Арабские Эмираты, Бахрейн, Малайзия, Куба. Вне Протокола к Пакту о гражданских и политических правах, который предусматривает право частных лиц на подачу жалоб в контрольный орган, остаются 70 стран (США, Великобритания, Индия, Китай, все страны Ближнего и Среднего Востока, Швейцария). СССР

¹ Например, начиная с 1991 г., комитет Пакта по социальным и политическим правам получил из России всего 118 жалоб, при этом тот же ЕСПЧ только за 2015 г. рассмотрел 6172 жалобы российских граждан.

² Лукьянцев Г. Е. К вопросу о повышении эффективности функционирования договорных органов по правам человека (теоретические и практические аспекты) // Московский журнал международного права. 2005. № 4; Автономов А. С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3; Тузмухамедов Б. Р. Универсальные договорные органы по правам человека и их место среди международных институтов // Государство и право. 2021. № 7; Абашидзе А. Х., Конева А. Е. Укрепление системы договорных органов по правам человека // Московский журнал международного права. 2013. № 4.

³ Johnstone R. Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body // Human Rights Law Review. 2007. Vol. 7. № 1. P. 175. DOI: 10.1093/HRLR/NGL021.

ратифицировал Протокол к первому Пакту в 1991 г., при этом Россия пока не планирует присоединяться к Протоколу ко второму Пакту. Обращает на себя внимание высокая скорость ратификации государствами универсальных договоров о защите прав человека, где опять-таки первое место принадлежит Конвенции о правах ребенка (она набрала требуемое количество ратификаций для вступления в силу всего за 11 месяцев, а планку в 100 ратификаций преодолела за два года¹). Справедливости ради надо отметить, что на этом фоне особняком стоят Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г. (68 ратификаций) и Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (57 ратификаций).

В академической литературе высказано немало предположений, объясняющих такой масштаб участия государств в этих договорах, несмотря на то что они накладывают на государства односторонние обязательства в отношении собственных граждан, в отличие от традиционных международных договоров, основанных на принципе взаимности и уступках со стороны других государств². Наиболее убедительной представляется точка зрения, согласно которой государства при принятии решения о ратификации договоров о правах человека сравнивают плюсы и минусы своего участия в них³. На первый взгляд кажется, что минусов гораздо больше, поскольку договоры о правах человека налагают на стороны серьезные обязательства, которые ограничивают и ставят под внешний контроль национальный суверенитет, не предоставляя очевидных материальных или стратегических выгод⁴. Однако предположения как о серьезности обязательств, так и о незначительности плюсов ратификации договоров о правах человека не совсем корректны.

Начнем с того, что выгоды от участия государств в универсальных договорах о правах человека вполне очевидны и имеют осязаемую материальную форму. Помимо улучшения репутации государства в международном сообществе, ратификация договоров о правах человека напрямую влияет на доступ государства к иностранным инвестициям и займам, а также на объем товарооборота с другими государствами. Так, исследователи отмечают, что Европейский союз требует от третьих государств ратификации всех или ключевых универсальных договоров о правах человека для того, чтобы предоставить им доступ к Генеральной системе преференций ЕС, а МВФ в последнее время начал принимать в расчет наличие таких ратификаций при решении вопроса о предоставлении займов тому или иному государству⁵.

Вместе с тем государства при принятии решений научились обращать в свою пользу присущие договорам о правах человека особенности и реалистично оценивать эффективность контроля за их исполнением с точки зрения жесткости. Не будет преувеличением сказать, что столь масштабное участие государств в таких договорах достигается за счет самостоятельного определения того объема

¹ Crawford J. The UN Human Rights Treaty System: A System in Crisis? // The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring / ed. by Ph. Alston, J. Crawford. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 4.

² Hafner-Burton E. International Regimes For Human Rights // Annual Review Of Political Science. 2012. Vol. 15. P. 271. DOI: 10.1146/ANNUREV-POLISCI-031710-114414.

³ Hathaway O. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? // Journal of Conflict Resolution. 2007. Vol. 51. № 4. P. 589–590. DOI: 10.1177/0022002707303046.

⁴ Hathaway O. Do Human Rights Treaties Make a Difference? // The Yale Law Journal. 2002. Vol. 111. № 8. P. 1938. DOI: 10.2307/797642.

⁵ Hathaway O. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? P. 596.

обязательств по договорам, которые они готовы на себя взять. Делается это посредством заявления многочисленных и разнообразных оговорок, что в принципе не запрещено ни одним из универсальных договоров о защите прав человека. Можно также предположить, что государства весьма прагматично оценивают низкую эффективность контрольного механизма, предлагаемого универсальными договорами о защите прав человека.

За время, прошедшее с момента принятия Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее – Венская конвенция), стало очевидно, что наибольшее количество оговорок делается государствами как раз к договорам о защите прав человека. Например, к Конвенции о правах ребенка оговорки были заявлены каждым третьим государством-участником¹. Государства стали рассматривать возможность заявить оговорки как удобный инструмент, позволяющий взглянуть на договор как некое меню, из которого можно безболезненно исключить отдельные позиции, что создает угрозу единству текста договора. Именно осознание этой возможности позволило США (а затем и другим странам) в 1990-х гг. решиться на ратификацию Пакта о гражданских и политических правах и ряда других универсальных договоров о правах человека, отойдя от принятой в конце 1940-х гг. и крайне уязвимой для критики жесткой политики неучастия в таких договорах². Некоторые страны (в первую очередь исламские государства) сопровождают ратификацию договоров о правах человека настолько широкими оговорками, что они лишают смысла само участие государства в таких договорах. Например, вызвавшая энтузиазм ООН³ ратификация Республикой Сомали в 2015 г. Конвенции о правах ребенка сопровождалась оставшейся в тени широкой оговоркой, согласно которой Сомали отказалась брать обязательства по ст. 11 (свобода мысли, совести и религии), ст. 20 и 21 (защита детей, оставшихся без семьи), а также «по любым иным положениям Конвенции, которые противоречат нормам шариата»⁴. Можно согласиться с мнением Т. Титовой о том, что в таких случаях ратификация является скорее политическим шагом, нежели реальным стремлением изменить правовое (или порой бесправное) положение ребенка в семье, обществе, государстве⁵. Последние исследования показывают, что государства склонны исключать или изменять посредством оговорок те обязательства, которые являются четкими и предусматривают принятие внутренних мер⁶.

Сейчас также стало очевидно, что закрепленный Венской конвенцией механизм горизонтального контроля за оговорками в виде возражений других госу-

¹ *Hathaway O.* Do Human Rights Treaties Make a Difference? P. 1938; *Hathaway O.* Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? P. 596.

² *Bradley C., Goldsmith J.* Treaties, Human Rights and Conditional Consent // *University of Pennsylvania Law Review*. 2000. Vol. 149. № 2. P. 414–416. DOI: 10.2139/SSRN.224298. См. также: *Осминин Б. И.* Оговорки, понимания и заявления в договорной практике США // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2012. № 4. С. 109–119.

³ UN lauds Somalia as country ratifies landmark children's rights treaty // *United Nations*. 2015. 20 Jan. URL: <https://news.un.org/en/story/2015/01/488692-un-lauds-somalia-country-ratifies-landmark-childrens-rights-treaty> (дата обращения: 19.06.2022).

⁴ *Milanovic M.* Somalia Ratifies Convention on the Rights of the Child // *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. 2015. 2 Nov. URL: <https://www.ejiltalk.org/somalia-ratifies-convention-on-the-rights-of-the-child/> (дата обращения: 19.06.2022).

⁵ *Титова Т. А.* Оговорки к международным договорам о правах человека на примере Конвенции о правах ребенка // *Московский журнал международного права*. 2003. № 3. С. 83.

⁶ *Zvobgo K., Sandholtz W., Mulesky S.* Reserving Rights: Explaining Human Rights Treaty Reservations // *International Studies Quarterly*. 2020. Vol. 64. № 4. P. 796. DOI: 10.2139/SSRN.3383165.

дарств на оговорку и последующего отсутствия договорных отношений между государством-автором оговорки и возразившим на нее государством не имеет особого смысла как раз в договорах о правах человека. Сделанные оговорки к договорам о правах человека не касаются двусторонних отношений государств, а направлены на лишение граждан государства-автора оговорки некоторых предусмотренных договором прав или их ограничение. Как отмечает Б. Зимма, договоры о правах человека как раз и отличаются от других международных соглашений тем, что направлены не вовне, а внутрь, налагая на государства обязательства предоставить права и свободы собственным гражданам, поэтому возражения на оговорку, сделанные другими государствами, на эту ситуацию никак не могут повлиять¹.

Кроме того, подавляющее большинство государств часто игнорируют заявление государствами даже очевидно не разрешенных оговорок. В совместном особом мнении по делу *Armed Activities on the Territory of the Congo* судьи Международного Суда ООН приводили такие цифры по состоянию на 2008 г.: к Конвенции о предотвращении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. оговорки заявили 28 государств и только 18 из них представили свои возражения; к Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. – 57 и 26 соответственно; к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. – 75 и 18; к Международному пакту о гражданских и политических правах – 58 и 17; к Международному пакту о социальных и экономических правах – 45 и 10; к Конвенции о правах ребенка – 74 и 13².

Такая ситуация не могла не вызвать обеспокоенность договорных органов ООН, из которых в самом сложном положении оказался Комитет по правам человека. К 1994 г. существовало более 150 оговорок разной значимости к Пакту о гражданских и политических правах (включая оговорки, которые ограничивали или даже полностью исключали материальные и процессуальные права, гарантированные Пактом), при этом оговорки были сделаны 46 из 127 государств-участников Пакта. В 1994 г. Комитет сформулировал свое отношение к этим оговоркам в Замечании общего порядка № 24³.

Комитет отметил, что положения Венской конвенции «относительно роли возражений государств в связи с оговорками являются неприемлемыми для решения проблемы оговорок к договорам о правах человека». Исходя из этого, Комитет пришел к выводу, что ввиду особого характера договора о правах человека совместимость оговорки с объектом и целями Пакта должна устанавливаться объективно самим Комитетом. Рассматривая вопрос о правовых последствиях признания оговорки неприемлемой, Комитет заявил, что «такая оговорка будет отделимой в том смысле, что Пакт будет действовать для стороны, сделавшей оговорку, без действия самой оговорки».

Позиция Комитета по правам человека встретила резкие возражения со стороны США, Франции, Великобритании и ряда других стран. Так, США офици-

¹ Simma B., Hernandez G. Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Rights Treaty: Where Do We Stand? // The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention. Oxford: Oxford University Press, 2011 P. 61.

² ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo* (New Application: 2002) (*Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 3 February 2006.

³ CCPR General comment adopted by the Human Rights Committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights. General comment no. 24, Reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, 11 November 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/200963> (дата обращения: 21.07.2022).

ально заявили, что оговорка о смертной казни, включенная в акт о ратификации Пакта, является неотъемлемой частью общего согласия США на обязательность Пакта и поэтому не может быть отделима по усмотрению Комитета¹. Кроме того, исследователи отмечают, что большинство остальных квазисудебных органов по правам человека, созданных под эгидой ООН, заняли гораздо более осторожную позицию в отношении недопустимых оговорок и их делимости по сравнению с подходом Комитета по правам человека².

Остается неясной позиция договорных органов ООН по поводу рекомендаций, сделанных Комиссией международного права в Руководстве по практике в отношении оговорок к международным договорам 2011 г.³ Согласно этим рекомендациям в случае признания договорными органами оговорки недействительной государству, сделавшую оговорку, предлагается выбрать между отказом от этой оговорки и выходом из международного договора. Судя по всему, договорные органы вряд ли окажутся готовы пожертвовать приоритетом всеохватности универсальных соглашений для того, чтобы настоять на выходе из универсального договора о правах человека государства, желающего сохранить оговорку. Не исключено, что может повториться ситуация, когда сделанная США оговорка о смертной казни была признана Комитетом по правам человека недействительной⁴, в то время как сами США продолжают считать, что для них оговорка остается в силе и является неотъемлемым условием для участия США в Пакте. При этом ни сам Комитет, ни другие страны не считают в этом случае недействительной ратификацию Пакта Соединенными Штатами и не настаивают на выходе США из Пакта. Формально получается патовая ситуация, когда, с точки зрения Комитета, США нарушают соответствующее положение Пакта, в то время как США уверены, что имеют полное право полагаться на свою оговорку, которая, по их мнению, продолжает действовать. Это же можно сказать о ситуации, когда государство просто откажется выходить из договора, настаивая на ошибочности вывода контрольного органа о недействительности оговорки.

Кроме того, предложенный Комиссией международного права вариант (выход из договора государства, настаивающего на сохранении сделанной оговорки) противоречит позиции самого Комитета, который, как показывает случай с Северной Кореей, считает невозможным выход из Пакта. Северная Корея, присоединившись к Пакту в 1981 г., решила выйти из него в 1994 г., после резкой критики со стороны Комитета ситуации с соблюдением прав человека в стране. Северная Корея получила от ООН два разных мнения о возможности своего выхода. Комитет по правам человека заявил, что выход из Пакта невозможен⁵, в то время как Генеральный секретарь ООН сообщил, что выход Северной Кореи возможен только с согласия всех стран-участников Пакта (Дания сразу же за-

¹ Observations by the Governments of the United States and the United Kingdom on General Comment № 24 (52) Relating to Reservations // Human Rights Law Journal. 1995. Vol. 16. № 10–12. P. 423.

² Fitzmaurice M. On the Protection of Human Rights, the Rome Statute and Reservations to Multilateral Treaties // Singapore Yearbook of International Law. 2006. Vol. 10. P. 155.

³ Guide to Practice on Reservations to Treaties // Yearbook of the International Law Commission. 2011. Vol. II. Part 2.

⁴ CCPR Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant: International Covenant on Civil and Political Rights: comments of the Human Rights Committee: United States of America, 7 April 1995, CCPR/C/79/Add.50. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/181860> (дата обращения: 20.07.2022).

⁵ CCPR General comments adopted by the Human Rights Committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights. General comment no. 26, Continuity of obligations, 8 December 1997, CCPR/C/21/Rev1/Add.8/Rev.1. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/249474> (дата обращения: 20.07.2022).

явила свои возражения в отношении выхода Северной Кореи)¹. Таким образом, Северная Корея по-прежнему является стороной Пакта, а вопрос о том, насколько запрет выхода повлиял на ситуацию с правами человека в этой стране, остается риторическим. В этом случае, скорее, можно говорить, что запрет на выход из Пакта провоцирует его неисполнение².

Существующая весьма неопределенная ситуация с оговорками к универсальным договорам о правах человека в целом устраивает государства, которые видят в них удобный механизм для самостоятельного определения степени своего участия в этих договорах при их ратификации и научились этот механизм использовать для минимизации нежелательного для них воздействия договоров.

Неэффективность системы контроля договорных органов

Как уже было сказано, еще одним фактором, объясняющим широкомасштабное участие государств в универсальных договорах о правах человека, может выступать спорная эффективность работы договорных органов по контролю за исполнением государствами своих обязательств. Напомним, что в рамках универсальных договоров о правах человека создано девять комитетов и один подкомитет³, из них восемь комитетов получили право рассматривать жалобы частных лиц. В их состав входят действующие в личном качестве эксперты (от 10 до 25 человек), избираемые государствами-участниками договоров и обладающие репутацией и необходимой квалификацией для контроля за выполнением международных обязательств государств-участников. Важной особенностью созданных договорных органов является работа экспертов на условиях *pro bono*, т. е. без какого-либо вознаграждения (кроме покрытия дорожных расходов и выплаты им суточных в период пребывания на сессиях комитетов в Женеве).

Все договорные органы наделялись сходными контрольными полномочиями, среди которых ключевая роль отводилась рассмотрению регулярных докладов государств-участников соответствующего договора о выполнении ими своих обязательств по ратифицированным соглашениям о правах человека. Согласно требованиям этих соглашений такие доклады представляются в договорные органы в срок от одного года до двух лет, а затем на регулярной основе с периодичностью от четырех до пяти лет. Функция по рассмотрению регулярных докладов является основной для всех договорных органов, и ее выполнение занимает около 80 % общего «объема» их деятельности⁴.

Кроме того, договорные органы могут рассматривать межгосударственные жалобы при условии признания обоими спорящими государствами права Комитета принимать такие жалобы. До недавнего времени подобные жалобы отсутствовали, что давало исследователям основания говорить об этом полномочии контрольных органов как о своего рода *nudum jus* (праве без возможности его реализации)⁵. Однако в 2018 г. сразу три такие жалобы были поданы в соответствующий коми-

¹ Подробнее см.: *Evatt E.* Democratic People's Republic of Korea and the ICCPR: Denunciation as an Exercise of the Right of Self-Defense? // *Australian Journal of Human Rights*. 1999. Vol. 5. № 1. P. 215–224.

² *Helper L.* Not Fully Committed? Reservations, Risk and Treaty Design // *Yale Journal of International Law*. 2006. Vol. 31. P. 379–381.

³ Единственным исключением является Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в отсутствие соответствующих норм Пакта об экономических, социальных и культурных правах отдельной резолюцией ЭКОСОС в 1985 г. См.: ECOSOC, Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 28 May 1985, E/RES/1985/17. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/100079> (дата обращения: 20.07.2022).

⁴ *Лукьянцев Г. Е.* Указ. соч. С. 102.

⁵ Там же. С. 103.

тет в рамках Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹, что вызвало волну дебатов по поводу значения и развития этой процедуры².

Как и в случае с ЕСПЧ, при создании которого ожидалось, что его основной функцией будет рассмотрение межгосударственных жалоб, неожиданным оказалось развитие функции комитетов по рассмотрению частных жалоб, которая справедливо считалась исследователями «потенциально одним из наиболее эффективных рычагов международного контроля, имеющихся в распоряжении договорных органов»³. Порядок рассмотрения индивидуальных жалоб регулировался отдельными факультативными протоколами к каждому универсальному договору о правах человека. Факультативность протоколов заключалась в том, что любое государство могло стать участником этих договоров, но при этом не присоединяться к протоколам.

По итогам рассмотрения докладов или жалоб все комитеты наделялись правом давать не имеющие юридической силы рекомендации об устранении выявленных нарушений и о выплате заявителю компенсации, воздерживаясь от указания точных сумм. Можно согласиться с мнением Б. Тузмухамедова, который пишет, что «экспертные наблюдательные органы не наделены судебными полномочиями, их процедура не отвечает требованиям публичности и состязательности, они не исследуют доказательства и не опрашивают свидетелей и экспертов; учредительными актами не предусмотрен порядок обжалования их решений или контроля за их выполнением и его обеспечения»⁴. Отличие договорных органов от международных судов проявляется также в названии этих рекомендаций. Решения ряда комитетов именуются «соображениями» (*views*), а иногда «мнением» (*opinion*).

Стоит отметить, что, несмотря на необязательный характер решений договорных органов по результатам рассмотрения частных жалоб, в последние годы фиксируется заметный рост их количества. Так, за 2016–2019 гг. по всем договорным органам он составил 80 %, причем только в 2019 г. поступила 591 жалоба⁵. Отмеченный рост происходит, несмотря на то что число государств, разрешивших обращаться с частными жалобами в рамках того или иного договора, значительно ниже, чем общее число государств-участников данного договора (эти цифры варьируются от 8,9 % в случае Конвенции о правах трудящихся-мигрантов до 67,1 % в случае Пакта о гражданских и политических правах).

По мнению Н. Пиллэй, Верховного комиссара ООН по правам человека в 2008–2014 гг., создание договорных органов по правам человека является одним из величайших достижений в области защиты прав человека⁶. В свою очередь, Всемирная ассоциация международного права отмечала, что большинство национальных судов при определении значения соответствующего права и установлении его нарушения признают необходимость придавать большое значение

¹ Inter-State communication submitted by Qatar against the Kingdom of Saudi Arabia, 8 March 2018, ICERD-ISC-2018/1; Inter-State communication submitted by Qatar against the United Arab Emirates, 8 March 2018, ICERD-ISC-2018/2; Inter-State communication submitted by the State of Palestine against Israel, 23 April 2018, ICERD-ISC-2018/3.

² Tamada D. Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement? // Journal of International Dispute Settlement. 2021. Vol. 12. № 3. P. 405–426.

³ Лукьянцев Г. Е. Указ. соч. С. 105.

⁴ Тузмухамедов Б. Р. Указ. соч. С. 155.

⁵ Состояние системы договорных органов по правам человека: доклад Генерального секретаря ООН от 10 января 2020 г. A/74/643. § 16. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/008/14/PDF/N2000814.pdf> (дата обращения: 20.07.2022).

⁶ Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights Navanethem Pillay, June 2012. P. 8. URL: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCRReportTBStrengthening.pdf> (дата обращения: 20.07.2022).

толкованию положений универсальных договоров, которое дают договорные органы¹. Однако как в академическом сообществе, так и на уровне ООН все чаще утверждают, что система договорных органов находится в глубоком кризисе. Так, Дж. Кроуфорд еще в 2000 г. констатировал, что система договорных органов переживает трудности, которые могут быть охарактеризованы как кризис². По словам Н. Пиллэй, эта система претерпевает кризис и не сможет дальше продолжать свое существование³. Несмотря на высказанное рядом авторов мнение, что договорные органы стали «жертвой собственного успеха»⁴, можно согласиться с теми, кто считает, что этот кризис вызван общей неэффективностью созданного в середине 1960-х гг. порядка представления государствами в договорные органы регулярных докладов⁵.

Идея создания контрольного механизма в виде направления государствами регулярных докладов о выполнении ими своих обязательств по защите прав человека появилась уже в 1947 г. при обсуждении проекта Конвенции о гражданских и политических правах, которая вместе с Декларацией основных прав должна была стать частью международного Билля о правах человека⁶. Мнения разошлись по вопросу о том, надо ли такие доклады представлять в Генеральную Ассамблею ООН или в специально созданный автономный орган; возобладала последняя точка зрения. Принято думать, что именно пакты 1966 г. первыми предусмотрели представление регулярных докладов государств в создаваемый в их рамках договорный орган. Однако «триада» элементов контрольного механизма (направление докладов, индивидуальные и межгосударственные жалобы) впервые была предложена в Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. Эта «триада» была с незначительными вариациями воспроизведена во всех более поздних соглашениях о правах человека, причем регулярное представление докладов являлось тем минимумом, на который были согласны все участвующие в них государства⁷. Но развитие системы комитетов проводилось без координации и должного осмысления уже полученного опыта; складывается впечатление, что разработчики того или иного договора о правах человека исходили из того, что создаваемый договорный орган будет работать в одиночестве, а не в системе с другими такими же органами⁸.

Увеличение заключенных универсальных договоров о правах человека привело к значительному росту нагрузки на государства в части подготовки докладов

¹ Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies. A report by Committee on International Human Rights Law and Practice made on the Conference of International Law Association. Berlin, 2004. Para. 175. URL: https://docs.esccr-net.org/usr_doc/ILABerlinConference2004Report.pdf (дата обращения: 20.07.2022).

² Crawford J. Op. cit. P. 3.

³ Strengthening the United Nations human rights treaty body system. P. 9.

⁴ Abashidze A., Koneva A. The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System: The Road towards Effectiveness or Inefficiency? // Netherlands International Law Review. 2019. Vol. 66. № 3. P. 362; Johnstone R. Op. cit. P. 179.

⁵ Sarkin J. The 2020 United Nations human rights treaty body review process: prioritizing resources, independence and the domestic state reporting process over rationalizing and streamlining treaty bodies // The International Journal of Human Rights. 2021. Vol. 25. № 8. P. 1306; Krommendijk J. Less is more: Proposals for how UN human rights treaty bodies can be more selective // Netherlands Quarterly of Human Rights. 2020. Vol. 38. № 1. P. 6.

⁶ Creamer C., Simmons B. The Proof Is in the Process: Self-Reporting Under International Human Rights Treaties // American Journal of International Law. 2020. Vol. 114. № 1. P. 11.

⁷ Creamer C., Simmons B. Op. cit. P. 12.

⁸ Hudson A. Dangerous Potential: Streamlining the United Nations Human Rights Committees // Australian Journal of Human Rights. 2002. Vol. 8. № 2. P. 59.

для договорных органов. По оценкам Н. Пиллэй, если какое-либо государство решит ратифицировать все универсальные договоры о защите прав человека и дополнительные протоколы к ним, также устанавливающие процедуру направления регулярных докладов, оно окажется перед необходимостью в течение десяти лет представить 20 докладов, т. е. по два доклада каждый год¹. С учетом того, что все универсальные договоры о правах человека основаны на правах, предусмотренных пактами 1966 г., и лишь конкретизируют их применительно к той или иной мало защищенной группе общества, такие доклады во многом дублируют друг друга.

Комментаторы отмечают возникшее у государств ощущение «обилия договоров и усталости от докладов»². Такая усталость объясняется тем, что подготовка докладов требует значительного количества времени. Большой объем работы в условиях отсутствия какого-либо интереса к этому вопросу со стороны общества может провоцировать изготовление формального доклада без реального и самокритичного освещения ситуации в стране³. Г. Е. Лукьянцев утверждает, что «по мере появления все более сложных и подробных документов по правам человека подготовка, представление и рассмотрение докладов стали обременительной, а порой и просто невыполнимой задачей»⁴. Другие авторы отмечают, что многие правительства скептически воспринимают легитимность договорных органов и их рекомендаций, что также сказывается на готовности государств вовремя выполнять свои обязательства по представлению докладов⁵.

Возможно, сочетание этих факторов привело к тому, что сегодня подавляющее большинство государств нарушает сроки представления докладов. По состоянию на 31 октября 2019 г. только 38 из 197 (19 %) государств-участников универсальных договоров о правах человека не имели «просроченных» докладов, а в ряде случаев срок задержки превышал десять лет⁶. Отдельные государства не представили даже требуемые после ратификации доклады. В докладе Генерального секретаря ООН отмечено, что на 31 октября 2019 г. на 159 государств-участников приходится 569 просроченных докладов – 250 первоначальных и 319 периодических⁷.

Рост общего числа государств по сравнению с первой половиной 1960-х гг. и связанное с этим увеличение общего числа ратификаций государствами договоров о правах человека привели к резкому возрастанию нагрузки на созданные в их рамках договорные органы. Стала очевидной неспособность комитетов, которые собираются лишь несколько раз в году на короткие сессии⁸, обработать все поступающие на их рассмотрение доклады и жалобы частных заявителей. В среднем задержка по рассмотрению полученных докладов составляет 17 ме-

¹ Strengthening the United Nations human rights treaty body system. P. 9.

² Schrijver N. Fifty Years International Human Rights Covenants: Improving the Global Protection of Human rights by Bridging the Gap between the Two Covenants // NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten. 2016. Vol. 41. № 4. P. 462.

³ Johnstone R. Op. cit. P. 18.

⁴ Лукьянцев Г. Е. Указ. соч. С. 108.

⁵ Krommendijk J. Op. cit. P. 6.

⁶ Sarkin J. Op. cit. P. 1306.

⁷ Состояние системы договорных органов по правам человека: доклад Генерального секретаря ООН от 10 января 2020 г. A/74/643. § 11.

⁸ Продолжительность сессий и их количество в зависимости от комитета варьируется от трех недель три раза в год (Комитет по правам человека) до трех недель два раза в год (Комитет в рамках Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации) и до одной недели в год (Комитет, созданный в рамках Конвенции о правах трудящихся-мигрантов).

сяцев, а в экстремальных случаях достигает семи лет¹. Нередки ситуации, когда комитет приступает к рассмотрению доклада, а государство уже направляет ему очередной регулярный доклад, что ставит под сомнение саму необходимость запоздалого рассмотрения поданного ранее доклада. Вместе с тем рассмотрение комитетами докладов по мере их получения означает, что законопослушное государство может быть заслушано комитетами несколько раз, в то время как другое государство может вообще избежать контроля, просто уклоняясь от направления докладов.

Хроническая неспособность комитетов обработать в разумные сроки поступающие доклады была диагностирована еще в 2000 г.² Эта ситуация в совокупности с уклонением преобладающего большинства государств от обязанности представлять доклады в установленные сроки привела к формулированию в литературе так называемого парадокса Пиллэй³ (названного по имени бывшего комиссара ООН по правам человека). Парадокс состоит в том, что система мониторинга и контроля в рамках универсальных договоров о правах человека действует сейчас на грани возможного только благодаря неполному и несвоевременному исполнению государствами своих обязательств⁴. Исследователи солидарны в том, что если все государства станут направлять свои доклады в срок, эта система просто рухнет⁵.

Тревогу вызывают и сроки рассмотрения комитетами индивидуальных жалоб, несмотря на то что, как уже было отмечено, число государств, разрешивших подачу частных жалоб в рамках того или иного договора, значительно ниже, чем общее число государств-участников этого договора. У комитетов не хватает времени на рассмотрение таких жалоб. По оценке комментаторов, ситуация усложняется тем, что все комитеты негласно отдают приоритет рассмотрению докладов государств, а не частных жалоб⁶. В 2018–2019 гг. комитеты принимали в среднем 250 решений в год; при таком темпе потребуется более шести лет для того, чтобы рассмотреть только уже полученные индивидуальные жалобы⁷. Как саркастично отметил Дж. Кроуфорд, единственной причиной, по которой Комитет по правам человека еще не нарушил ст. 14 Пакта о гражданских и политических правах (право на справедливое и своевременное рассмотрение дела независимым судом), является как раз квазисудебный характер его деятельности⁸.

Еще одной проблемой существования большого количества комитетов является отмечаемое многими дублирование их деятельности. Например, вопросы торговли людьми, домашнего насилия и насилия в отношении детей могут обсуждаться сразу пятью комитетами⁹. При этом, по оценке комментаторов, комитеты обычно не принимают во внимание выводы, сделанные другими комитетами в отношении соблюдения государствами прав человека, и иногда расходятся во мнениях, рассматривая сходные дела или толкуя идентичные права человека¹⁰. Как

¹ Sarkin J. Op. cit. P. 1306.

² Crawford J. Op. cit.

³ Shany Y. The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform // Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag / hrsg. von M. Breuer, A. Epiney, A. Haratsch, S. Schmahl, N. Weiß. Berlin: Duncker & Humblot, 2013.

⁴ Strengthening the United Nations human rights treaty body system. P. 9.

⁵ Crawford J. Op. cit. P. 6; Krommendijk J. Op. cit. P. 7.

⁶ Johnstone R. Op. cit. P. 179.

⁷ Состояние системы договорных органов по правам человека: доклад Генерального секретаря ООН от 10 января 2020 г. A/74/643. § 18.

⁸ Crawford J. Op. cit. P. 6.

⁹ Krommendijk J. Op. cit. P. 8.

¹⁰ Johnstone R. Op. cit. P. 181–182.

отметил А. С. Автономов, «в связи с появлением нескольких договорных органов стало очевидно, что они действуют отнюдь не слаженно ввиду того, что каждый из них формируется и действует самостоятельно в рамках отдельного многостороннего международного договора»¹. А. Харрингтон видит в этом опасность фрагментации защиты прав человека на универсальном уровне². По ее мнению, разбросанность основных прав и свобод человека по нескольким международным договорам, а также наличие нескольких путей для обжалования одних и тех же действий государства заявителями отнюдь не способствуют целостному пониманию и гарантированности прав человека³. В качестве примера можно привести отмеченное выше различное отношение комитетов к вопросу об отделимости сделанных государствами оговорок. Кроме того, децентрализованный и нескоординированный порядок рассмотрения индивидуальных жалоб на универсальном уровне создает предпосылки для выбора частными лицами наиболее лояльного комитета для рассмотрения своей жалобы (*forum shopping*)⁴.

Возможные варианты реформирования системы договорных органов

В академической среде и на уровне ООН сложился своего рода консенсус относительно того, что система договорных органов находится в кризисе, не может выполнять поставленные перед ней задачи и нуждается в реформировании. Предлагаются самые разные (иной раз весьма радикальные) варианты такой реформы⁵, их можно условно разделить на те, которые требуют внесения изменений в существующие универсальные договоры (или их полной замены одним соглашением), и те, которые возможно реализовать без изменения текста этих договоров. К первой группе относятся идеи о замене системы комитетов единым постоянно действующим договорным органом или даже Всемирным судом по правам человека, а также о замене существующих договоров единой Всемирной хартией прав человека. Во вторую группу можно включить предложения по усовершенствованию существующей системы, где главным и неизменным фактором является сессионный и неоплачиваемый характер работы членов комитетов. Сюда же входят предложения о принятии различного рода «технических» внедоговорных коррективов⁶. В их числе – гармонизация методов работы комитетов, улучшение их финансирования, проведение регулярных встреч председателей комитетов, модификация методов работы комитетов, устранение дублирования докладов, унификация правил процедуры и требований комитетов к периодическим докладам, а также увеличение промежутков между представлением докладов. Оптимальным видится предложение о переходе к практике «единого доклада» каждого государства (*single state report*), который рассматривался бы всеми комитетами одновременно в течение одной недели раз в семь или восемь лет⁷.

¹ Автономов А. С. Указ. соч. С. 93.

² Harrington A. Don't Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms Within International Human Rights Treaties // Duke Journal of Comparative & International Law. 2012. Vol. 22. № 2. P. 181.

³ Ibid. P. 181.

⁴ Helfer L. Forum shopping for human rights // University of Pennsylvania Law Review. 1999. Vol. 148. № 2. P. 285–400.

⁵ Детальный критический анализ высказанных предложений см.: Abashidze A., Koneva A. Op. cit. P. 357–389.

⁶ Лукьянцев Г. Е. Указ. соч. С. 108.

⁷ Plan of action submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights, Annex to In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, 26 May 2005, A/59/2005/Add.3. Para. 99. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/375/65/PDF/N0537565.pdf> (дата обращения: 20.07.2022).

Предложения создать вместо комитетов Всемирный суд по правам человека или хотя бы единый квазисудебный постоянно действующий контрольный орган натолкнулись на открытое неприятие со стороны государств и на сопротивление самих комитетов, не желающих, чтобы их кем-то заменяли¹. Интересно, что договорные органы выступили и против идеи единого доклада, предпочитая получать отдельные доклады от государств².

По словам Г. Е. Лукьянцева, «радикальная перестройка деятельности договорных органов на нынешнем историческом этапе вряд ли возможна и перспективна, так как... крайне маловероятно, что государства смогут преодолеть имеющиеся между ними противоречия и прийти к общему мнению по такому непростому вопросу, как изменение текстов основных международных договоров по правам человека». По его мнению, более перспективным направлением является внесение технических и процедурных изменений в функционирование соответствующих механизмов контроля³. Однако можем отметить, что такие технические и процедурные изменения могут лишь несколько смягчить кризис, но вряд ли позволят его успешно преодолеть.

Другой проблемой, связанной с переходом, например, к единому постоянно действующему договорному органу, может стать вполне предсказуемая рассогласованность во времени процесса ратификации требуемых изменений государствами. В этом случае создание единого органа и упразднение существующих комитетов приведет к тому, что значительная часть государств, еще не успевших ратифицировать такие изменения, окажется без какого-либо контроля. Возможные варианты решения этой проблемы – установление требования о всеобщей ратификации для создания единого договорного органа или параллельное существование системы комитетов и единого органа – вряд ли могут быть реализованы на практике.

Однако, на наш взгляд, главным аргументом против структурной реформы договорных органов, связанной с внесением изменений в договоры о правах человека, является все же нежелание государств кардинально усиливать существующий контрольный механизм в виде системы работающих сессионно комитетов, принимающих необязательные рекомендации. Достигнутый сегодня уровень контроля – это тот максимум, на который готовы пойти государства. Одних вполне устраивает существующий в их регионах контроль региональных судов по правам человека (Европа, Латинская Америка, Африка), и они не видят необходимости нести дополнительные расходы на создание еще одной структуры, действующей параллельно и постоянно на универсальном уровне. Другие государства предпочитают иметь слабую систему контроля и не настроены формировать на ее месте более эффективные механизмы. Кроме того, именно мягкость существующего контроля, как уже было сказано, является одним из решающих факторов повсеместной ратификации универсальных договоров о защите прав человека. Этой группе государств объективно на руку кризис договорных органов, поэтому они будут поддерживать улучшения только технического, процедурного и косметического характера, но не устраняющие одну из главных причин кризиса – сессионный и ограниченный по времени порядок работы комитетов, подошедших к пределу своих возможностей, за которым рассмотрение полученных докладов превращается в формальность.

¹ Автономов А. С. Указ. соч. С. 94.

² Johnstone R. Op. cit. P. 182.

³ Лукьянцев Г. Е. Указ. соч. С. 114.

Заключение

Во-первых, разработка на универсальном уровне ряда договоров о правах человека, несомненно, стала важной вехой в развитии международного права в целом и норм о защите прав человека в частности. Как безусловный успех системы защиты прав человека на универсальном уровне рассматривается факт почти всеобщего участия государств в этих договорах. Несмотря на динамичное развитие региональных систем защиты прав человека, многие государства несут международно-правовые обязательства в области прав человека лишь в связи с участием в универсальных договорах.

Во-вторых, практика участия государств в универсальных договорах по правам человека показывает, что их ратификация отнюдь не всегда означает улучшение ситуации с соблюдением прав человека в той или иной стране¹. При принятии решения о ратификации таких договоров государства зачастую руководствуются репутационными и иными соображениями, а не искренним желанием повысить уровень защиты прав человека. Этому помогает и специфика универсальных договоров, разрешающих любые оговорки, и особенности созданных в рамках договоров контрольных механизмов. Почти поголовное участие государств в этих договорах объясняется, в том числе, самостоятельным определением государствами того объема обязательств, которые они готовы на себя взять. Делается это посредством заявления многочисленных и самых разнообразных оговорок. Государства видят в них весьма удобный механизм для регулирования степени своего участия в договорах о правах человека и научились использовать его для минимизации нежелательного для них воздействия этих договоров. Подобное восприятие режима оговорок поддерживается и практикой комитетов по правам человека, которые отдают предпочтение политике всеобщего охвата государств такими договорами, а не сохранению целостности текста договора.

В-третьих, уникальным для своего времени представлялось введение универсальными договорами о правах человека обязательного для всех государств-участников регулярного направления докладов о соблюдении ими взятых на себя обязательств. Требуемый компромисс в отношении обязательности этой процедуры был найден за счет правила о рассмотрении таких докладов комитетами экспертов, а не судом, а также о необязательности выносимых комитетами рекомендаций в совокупности с отсутствием санкций за выявленные случаи неисполнения государствами своих обязательств. Дополнительную гибкость созданной системе контроля придавала факультативность двух других процедур – рассмотрения межгосударственных и частных жалоб, т. е. отсутствие их привязки к ратификации основных соглашений.

В-четвертых, недостатки контрольного механизма, а именно сессионная работа комитетов и связанная с этим растущая задержка с рассмотрением представленных докладов, а также отсутствие каких-либо санкций за несвоевременное представление докладов государствами, создали порочный круг: растущее число государств-участников усугубляет ситуацию, а мягкость контрольного механизма и его кризис выступают дополнительным существенным фактором (наряду с правом заявлять оговорки) для принятия государствами решений о ратификации соглашений о правах человека. По нашему мнению, почти стопроцентное участие столь разных государств в универсальных договорах о правах человека достигнуто как раз за счет отсутствия санкций и значительной мягкости и гибкости в вопросах соблюдения норм этих договоров.

¹ Hathaway O. Do Human Rights Treaties Make a Difference? P. 2025.

В-пятых, любые предложения о структурной реформе договорных органов, направленной на ужесточение контроля, наталкиваются на сопротивление достаточно большой группы государств. Вызывает сомнение, что государства согласятся на такое усиление контроля, пожертвовав комфортной для них мягкостью универсальных договоров о правах человека. Более того, есть все основания предположить, что значительное ужесточение режима (если оно состоится) повлечет за собой выход государств из таких соглашений. Именно желанием обеспечить универсальность этих договоров и исключить риски выхода из них можно объяснить отсутствие реакции большинства государств на сделанные другими странами сомнительные оговорки, на несвоевременное исполнение ими своих обязательств по представлению докладов, а также на противодействие структурной реформе договорных органов¹. Это также означает, что ответом государств на отмеченные в статье кризисные явления будет их согласие только на косметические перемены, а сам кризис будет усугубляться.

Список литературы

Абашидзе А. Х., Конева А. Е. Укрепление системы договорных органов по правам человека // Московский журнал международного права. 2013. № 4. С. 21–37.

Автономов А. С. Рассмотрение индивидуальных сообщений договорными органами в системе Организации Объединенных Наций // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 78–94.

Лукьянцев Г. Е. К вопросу о повышении эффективности функционирования договорных органов по правам человека (теоретические и практические аспекты) // Московский журнал международного права. 2005. № 4. С. 101–119.

Осминин Б. И. Оговорки, понимания и заявления в договорной практике США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 109–119.

Тимова Т. А. Оговорки к международным договорам о правах человека на примере Конвенции о правах ребенка // Московский журнал международного права. 2003. № 3. С. 80–97.

Тузмухамедов Б. Р. Универсальные договорные органы по правам человека и их место среди международных институтов // Государство и право. 2021. № 7. С. 151–160.

Abashidze A., Koneva A. The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System: The Road towards Effectiveness or Inefficiency? // Netherlands International Law Review. 2019. Vol. 66. № 3. P. 357–389.

Bradley C., Goldsmith J. Treaties, Human Rights and Conditional Consent // University of Pennsylvania Law Review. 2000. Vol. 149. № 2. P. 399–468. DOI: 10.2139/SSRN.224298.

Crawford J. The UN Human Rights Treaty System: A System in Crisis? // The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring / ed. by Ph. Alston, J. Crawford. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 600 p.

Creamer C., Simmons B. The Proof Is in the Process: Self-Reporting Under International Human Rights Treaties // American Journal of International Law. 2020. Vol. 114. № 1. P. 1–50.

Evatt E. Democratic People's Republic of Korea and the ICCPR: Denunciation as an Exercise of the Right of Self-Defense? // Australian Journal of Human Rights. 1999. Vol. 5. № 1. P. 215–224.

Fitzmaurice M. On the Protection of Human Rights, the Rome Statute and Reservations to Multilateral Treaties // Singapore Yearbook of International Law. 2006. Vol. 10. P. 133–173.

Hafner-Burton E. International Regimes for Human Rights // Annual Review of Political Science. 2012. Vol. 15. P. 265–286. DOI: 10.1146/ANNUREV-POLISCI-031710-114414.

Harrington A. Don't Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms within International Human Rights Treaties // Duke Journal of Comparative & International Law. 2012. Vol. 22. № 2. P. 153–182.

¹ Crawford J. Op. cit. P. 10.

Hathaway O. Do Human Rights Treaties Make a Difference? // *The Yale Law Journal*. 2002. Vol. 111. № 8. P. 1935–2042. DOI: 10.2307/797642.

Hathaway O. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? // *Journal of Conflict Resolution*. 2007. Vol. 51. № 4. P. 588–621. DOI: 10.1177/0022002707303046.

Helper L. Forum shopping for human rights // *University of Pennsylvania Law Review*. 1999. Vol. 148. № 2. P. 285–400.

Helper L. Not Fully Committed? Reservations, Risk and Treaty Design // *Yale Journal of International Law*. 2006. Vol. 31. P. 367–382.

Hudson A. Dangerous Potential: Streamlining the United Nations Human Rights Committees // *Australian Journal of Human Rights*. 2002. Vol. 8. № 2. P. 55–78.

Johnstone R. Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body // *Human Rights Law Review*. 2007. Vol. 7. № 1. P. 173–200. DOI: 10.1093/HRLR/NGL021.

Krommendijk J. Less is more: Proposals for how UN human rights treaty bodies can be more selective // *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2020. Vol. 114. № 1. P. 5–11.

Milanovic M. Somalia Ratifies Convention on the Rights of the Child // *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. 2015. 2 Nov. URL: <https://www.ejiltalk.org/somalia-ratifies-convention-on-the-rights-of-the-child/> (дата обращения: 19.06.2022).

Sarkin J. The 2020 United Nations human rights treaty body review process: prioritising resources, independence and the domestic state reporting process over rationalising and streamlining treaty bodies // *The International Journal of Human Rights*. 2021. Vol. 25. № 8. P. 1301–1327.

Schrijver N. Fifty Years International Human Rights Covenants: Improving the Global Protection of Human rights by Bridging the Gap between the Two Covenants // *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*. 2016. Vol. 41. № 4. P. 457–464.

Shany Y. The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform // *Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag / hrsg. von M. Breuer, A. Epiney, A. Haratsch, S. Schmahl, N. Weiß*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013. P. 1307–1325.

Simma B., Hernandez G. Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Rights Treaty: Where Do We Stand? // *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 60–85.

Tamada D. Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement? // *Journal of International Dispute Settlement*. 2021. Vol. 12. № 3. P. 405–426.

Zvobgo K., Sandholtz W, Mulesky S. Reserving Rights: Explaining Human Rights Treaty Reservations // *International Studies Quarterly*. 2020. Vol. 64. № 4. P. 785–797. DOI: 10.2139/SSRN.3383165.

UDC 341

DOI: 10.34076/20713797_2022_3_26

STRENGTHS AND WEAKNESSES OF UNIVERSAL HUMAN RIGHTS TREATIES

Ispolinov Alexei – doctor of legal sciences (Moscow), ORCID: 0000-0002-2515-1011, e-mail: ispolinov@inbox.ru.

According to conventional understanding, the creation of network of universal human rights treaties and a system of controlling treaty bodies as well as almost universal participation of the states in such treaties is one of the most significant achievements in the sphere of human rights protection and an indicator of the genuine commitments of the states to the values and spirit of the UN Charter. While acknowledging significance and unique character of such treaties and their treaty bodies the author claims that ratification of such treaties in some cases did not lead to the improvement of human rights situation in the countries meaning an existence of

some another hidden reasons to ratify these treaties. One of the factors facilitating ratification in such cases is the design of human rights treaties permitting any possible reservation which in fact allows the states unilaterally regulate the scope and depth of the obligations under these treaties. Another factor of such kind for the states is arguable effectiveness and crisis of the controlling mechanism envisaged by these treaties. Arguably it might explain the lack of will and even resistance from the states towards any suggestion to make structural reforms of the treaty bodies system. The policy of priority of the universal participation in human rights treaties over integrity of their texts and over compliance actually means that at least in the middle term perspective a situation with reservations will not be resolved and the current crisis of the treaty bodies system will likely get worse.

Key words: human rights, treaty bodies, reservations, universal treaties, compliance

For citation: Ispolinov A. (2022) Strengths and weaknesses of universal human rights treaties. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 3, pp. 26–43, DOI: 10.34076/20713797_2022_3_26.

References

Abashidze A. Kh., Koneva A. E. (2013) Ukreplenie sistemy dogovornykh organov po pravam cheloveka [Strengthening the human rights treaty body system]. In *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no. 4, pp. 21–37.

Abashidze A. Koneva A. (2019) The Process of Strengthening the Human Rights Treaty Body System: The Road towards Effectiveness or Inefficiency? In *Netherlands International Law Review*, vol. 66, no. 3, pp. 357–389.

Avtonomov A. S. (2013) Rassmotrenie individual'nykh soobshchenii dogovornymi organami v sisteme Organizatsii Ob"edinennykh Natsii [Consideration of individual communications by treaty bodies in the Organization of the United Nations System]. In *Mezhdunarodnoe pravosudie*, no. 3, pp. 78–94.

Bradley C., Goldsmith J. (2000) Treaties, Human Rights and Conditional Consent. In *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 149, no. 2, pp. 399–468, DOI: 10.2139/SSRN.224298.

Crawford J. (2000) The UN Human Rights Treaty System: a System in Crisis? In Alston Ph., Crawford J. (Eds.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge: Cambridge University Press, 600 p.

Creamer C., Simmons B. (2020) The Proof Is in the Process: Self-Reporting Under International Human Rights Treaties. In *American Journal of International Law*, vol. 114, no. 1, pp. 1–50.

Evatt E. (1999) Democratic People's Republic of Korea and the ICCPR: Denunciation as an Exercise of the Right of Self-Defense? In *Australian Journal of Human Rights*, vol. 5, no. 1, pp. 215–224.

Fitzmaurice M. (2006) On the Protection of Human Rights, the Rome Statute and Reservations to Multilateral Treaties. In *Singapore Yearbook of International Law*, vol. 10, pp. 133–173.

Hafner-Burton E. (2012) International Regimes for Human Rights. In *Annual Review of Political Science*, vol. 15, pp. 265–286, DOI: 10.1146/ANNUREV-POLISCI-031710-114414.

Harrington A. (2012) Don't Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms Within International Human Rights Treaties. In *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 22, no. 2, pp. 153–182.

Hathaway O. (2002) Do Human Rights Treaties Make a Difference? In *The Yale Law Journal*, vol. 111, no. 8, pp. 1935–2042, DOI: 10.2307/797642.

Hathaway O. (2007) Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? In *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, no. 4, pp. 588–621, DOI: 10.1177/0022002707303046.

Helfer L. (1999) Forum shopping for human rights. In *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 148, no. 2, pp. 285–400.

Helfer L. (2006) Not Fully Committed? Reservations, Risk and Treaty Design. In *Yale Journal of International Law*, vol. 31, pp. 367–382.

Hudson A. (2002) Dangerous Potential: Streamlining the United Nations Human Rights Committees. In *Australian Journal of Human Rights*, vol. 8, no. 2, pp. 55–78.

Johnstone R. (2007) Cynical Savings or Reasonable Reform? Reflections on a Single Unified UN Human Rights Treaty Body. In *Human Rights Law Review*, vol. 7, no. 1, pp. 173–200, DOI: 10.1093/HRLR/NGL021.

Krommendijk J. (2020) Less is more: Proposals for how UN human rights treaty bodies can be more selective. In *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 114, no. 1, pp. 5–11.

Luk'yantsev G. E. (2005) K voprosu o povyshenii effektivnosti funktsionirovaniya dogovornykh organov po pravam cheloveka (teoreticheskie i prakticheskie aspekty) [On the issue of improving the effectiveness of the functioning of human rights treaty bodies (theoretical and practical aspects)]. In *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no. 4, pp. 101–119.

Milanovic M. (2015) Somalia Ratifies Convention on the Rights of the Child. In *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2 Nov., available at: <https://www.ejiltalk.org/somalia-ratifies-convention-on-the-rights-of-the-child/> (accessed: 19.06.2022).

Osmenin B. I. (2012) Ogovorki, ponimaniya i zayavleniya v dogovornoj praktike SShA [Reservations, understandings, and statements in U.S. treaty practice]. In *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 4, pp. 109–119.

Sarkin J. (2021) The 2020 United Nations human rights treaty body review process: prioritizing resources, independence and the domestic state reporting process over rationalizing and streamlining treaty bodies. In *The International Journal of Human Rights*, vol. 25, no. 8, pp. 1301–1327.

Schrijver N. (2016) Fifty Years International Human Rights Covenants: Improving the Global Protection of Human rights by Bridging the Gap between the Two Covenants. In *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, vol. 41, no. 4, pp. 457–464.

Shany Y. (2013) The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform. In Breuer M., Epiney A., Haratsch A., Schmahl S., Weiß N. (Eds.) *Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag*. Berlin, Duncker & Humblot, pp. 1307–1325.

Simma B., Hernandez G. (2011) Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Right Treaty: Where Do We Stand? In *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. Oxford, Oxford University Press, pp. 60–85.

Tamada D. (2021) Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement? In *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 12, no. 3, pp. 405–426.

Titova T. A. (2003) Ogovorki k mezhdunarodnym dogovorom o pravakh cheloveka na primere Konventsii o pravakh rebenka [Reservations to international human rights treaties on the example of the Convention on the Rights of the Child]. In *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no. 3, pp. 80–97.

Tuzmukhamedov B. R. (2021) Universal'nye dogovornye organy po pravam cheloveka i ikh mesto sredi mezhdunarodnykh institutov [Universal human rights treaty bodies and their place among international institutions]. In *Gosudarstvo i pravo*, no. 7, pp. 151–160.

Zvobgo K., Sandholtz W., Mulesky S. (2020) Reserving Rights: Explaining Human Rights Treaty Reservations. In *International Studies Quarterly*, vol. 64, no. 4, pp. 785–797, DOI: 10.2139/SSRN.3383165.