

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН

Жаля МАМЕДОВА,
доктор философии по праву, преподаватель кафедры “Международное публичное право” БГУ.

Статья посвящена проблеме дальнейшего совершенствования системы ООН, с целью улучшения работы ООН и организаций входящих в ее систему, а также создания прочной нормативной базы регулирования вопросов прав человека на межгосударственном уровне. В работе отмечается, что основная идея такого подхода состоит в том, что повышение результативности работы данной организации может быть достигнуто “на конструктивной основе, без создания дополнительных органов.

Ключевые слова: нормотворческой деятельности ООН, регламентации правового положения, структурные реформы в рамках существующего Устава ООН, укрепления и развития правовой основы сотрудничества государств, эффективность нормотворческой работы органов и организаций системы ООН в области прав человека, эффективность нормотворческой работы органов и организаций системы ООН в области прав человека, Генеральная Ассамблея, пути совершенствования и повышения эффективности процесса.

За годы, прошедшие после вступления в силу Устава и создания системы ООН, в ее рамках было разработано и принято большое количество международных договоров и других актов, представляющих собой в настоящее время прочную нормативную базу регулирования

вопросов прав человека на межгосударственном уровне. Однако для нормотворческой деятельности ООН в этой области характерным является также наличие ряда недостатков, затрудняющих процесс регламентации правового положения индивидов и тормозящих решение других важных проблем. (3, с.90).

Речь, прежде всего, идет о функциональных трудностях, которые в той или иной степени свойственны как отдельным звеньям, так и всей системе ООН в целом. Характеризуя их содержание,

В.С.Золотухин отмечает, в такие отрицательные явления, как громоздкость повесток дня и перегруженность перспективных планов подразделений системы ООН; преобладающее порой значение второстепенных вопросов межгосударственного сотрудничества над первостепенными; нарушение специализации деятельности одних подразделений системы в результате “вторжения” в их сферу деятельности других органов и организаций; завышенное и несанкционированное расширение полномочий отдельных подразделений; параллелизм и дублирование в ходе разработки различных проблем органами и организациями системы ООН и др. (6, с.181).

На указанные недостатки деятельности ООН обращалось внимание также некоторыми другими учеными. Так, например, англичанин Т. Мэрон, исследуя процессы



нормотворчества в области прав человека и взаимоотношения подразделений Организации, отмечал, что “существующая система малоэффективна... в связи с большим количеством соответствующих органов..., компетенция и цели которых не всегда достаточно определены и соблюдаются. Ситуации, возникающие в связи с дублированием деятельности, “перекрыванием” круга ведения различных органов, наносят ущерб продуктивности правотворческих процессов” (1, p.258).

В работах В.С.Золотухин и Т.Мэрона приводится достаточное количество примеров, иллюстрирующих и обосновывающих вывод о субъективном характере многих трудностей, возникающих в процессе функционирования Организации и, как следствие, о возможности их преодоления путем проведения ограниченных структурных реформ в рамках существующего Устава ООН без его кардинального пересмотра. Основная идея такого подхода состоит в том, что повышение результативности работы Организации может быть достигнуто “на конструктивной основе, без создания дополнительных органов, осуществляющих координационные функции в системе ООН, без существенного расширения полномочий имеющихся органов, а также с сохранением сложившихся принципиальных правовых основ создания норм в области прав человека” (5).

С этой точкой зрения трудно не согласиться. Как указывают В.Н. Федоров и Г.К.Ефимов: “В условиях нынешних бурных перемен было бы неосмотрительно заниматься ревизией структуры и функций ООН и ее органов... Сейчас важно полнее использовать тот невостребованный потенциал, которым обладает ООН, совершенствовать на основе Устава структуру Организации, наполнять новым содержанием формы и методы ее деятельности”

(9, с.114). В связи с этим несомненный интерес представляют, в частности, решения 43 сессии Генеральной Ассамблеи ООН, на которой было отмечено, что большое значение для укрепления и развития правовой основы сотрудничества государств в области прав человека имеет повышение эффективности существующей системы органов Организации и ее специализированных учреждений. (10).

Одним из средств улучшения деятельности ООН по подготовке и принятию актов о правах человека сегодня является обеспечение надлежащей координации работы ее структурных подразделений, которая должна быть достигнута, прежде всего, путем улучшения осуществления Экономическим и Социальным Советом ООН функции координирования, возложенной на него Уставом Организации.

С этой целью представляется целесообразным максимально разгрузить повестки дня ежегодных сессий Совета за счет устранения из них второстепенных и малозначительных вопросов, которые могли бы рассматриваться другими органами ООН, например, функциональными комиссиями ЭКОСОС. Результаты их исследований и конкретные предложения по их решению, отмечает В.Н.Федоров и Г.К.Ефимов, могли бы непосредственно передаваться на рассмотрение и утверждение Генеральной Ассамблеи ООН. “Можно было бы также предусмотреть возможность, – пишет он, – прямой передачи Генеральной Ассамблее докладов и резолюций Комиссии по правам человека, Комиссии по положению женщин, Комиссии социального развития и некоторых других функциональных комиссий ЭКОСОС” (9, с.115-116).

Несомненно, данное предложение является достаточно интересным. По крайней мере, его реализация позволила бы



отчасти сгладить противоречивый характер двойственной функции ЭКОСОС: как центрального органа по координации и как органа по управлению социально-экономической деятельностью ООН. Кроме того, анализ глав IX и X Устава Организации и Правил процедуры функциональных комиссий ЭКОСОС действительно подтверждает легитимность этой идеи. Однако ее претворение в жизнь не должно становиться самоцелью, и соответствующие вопросы необходимо решать, учитывая их практическую целесообразность и возможные последствия. В противном случае деятельность ЭКОСОС как целостного представительного органа ООН может превратиться в фикцию.

Еще одним требованием, соблюдение которого позволило бы повысить эффективность нормотворческой работы органов и организаций системы ООН в области прав человека, является обеспечение специализации их деятельности. ЭКОСОС следует «постоянно следить за тем, чтобы запланированные органами и учреждениями ООН мероприятия осуществлялись на практике в четко определенных пределах, обусловленных их спецификой. Централизованный постоянный координационный контроль мог бы быть весьма эффективным при устранении такого отрицательного явления, как «вторжение» одних органов или специализированных учреждений в сферы компетенции других» (3, с.95). ЭКОСОС и другие координационные органы, получая доклады от всех звеньев системы ООН о проделанной работе, должны использовать имеющиеся у них возможности корректировать при необходимости действия, нарушающие границы специализации, путем принятия соответствующих решений и рекомендаций.

В рамках ООН должна быть приостано-

новлена практика создания новых органов, что в большинстве случаев не вызывается необходимостью и ведет к такому положению, когда подразделениям Организации трудно избежать дублирования и наладить надлежащую координацию своей деятельности. Генеральной Ассамблее и ЭКОСОС следовало бы принять за правило не создавать новые вспомогательные органы, не ликвидировав существующие. Требуемые решения вопросы необходимо распределять между уже функционирующими подразделениями системы ООН, избегая излишнего «дробления» крупных проблем. Кроме того, должны быть определены четкие критерии, определяющие действительную необходимость создания вспомогательных органов и оптимальные

При этом, безусловно, следует учитывать сложившуюся специализацию органов и организаций системы ООН и не перегружать их не свойственной им работой. В связи с этим не совсем обоснованными представляются решения ЭКОСОС, в соответствии с которыми Комиссия по правам человека получила право оказывать содействие Совету в координации деятельности органов и учреждений ООН в области прав человека (5). В настоящее время в ее компетенцию входит практически весь диапазон общих вопросов по данной проблеме. Как следствие, Комиссия не всегда способна уделять должное внимание выполнению тех своих обязательств, которые связаны с процессом составления проектов конвенций и других документов, посвященных регламентации правового положения личности. (2, p.15-17).

На наш взгляд, решению многих из указанных выше проблем могло бы способствовать принятие в рамках ООН единого документа, определяющего процедуру выработки и одобрения органами Организации документов нормативного ха-



рактера или хотя бы закрепляющего ее основные принципы и этапы. Такие попытки уже предпринимались на заре деятельности ООН, когда Генеральная Ассамблея своими резолюциями 362 (IV) от 22 октября 1949 г. и 694 (VII) от 6 ноября 1952 г. утвердила в качестве приложения к собственным правилам процедуры рекомендации и предложения Специального комитета по рассмотрению методов и процедуры, касающиеся некоторых вопросов участия Ассамблеи в нормотворческом процессе. Однако они носили разрозненный характер и не имели обязательной силы.

Позднее в ходе своей работы ООН неоднократно возвращалась к проблеме упорядочения нормотворческой деятельности органов и организаций ее системы. Этому вопросу была посвящена, в частности, специальная дискуссия, проходившая в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи с 1977 по 1984 г. под общим названием “Обзор процесса заключения многосторонних договоров”. По ее итогам был принят “заключительный документ”, одобренный резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 39/90 от 13 декабря 1984 г.

В ходе дискуссии большинство государств высказались за нецелесообразность возложения на какой-либо из органов ООН, в том числе и на Генеральную Ассамблею, задачи всеобщей координации деятельности, связанной с заключением многосторонних договоров. Было также отвергнуто предложение о необходимости упрощения и унификации техники и методов разработки и принятия текстов соглашений.

“В рамках и под эгидой ООН заключаются договоры по широкому кругу проблем, относящихся к различным областям международных отношений, разработка проектов которых требует существенно

отличающейся по своему характеру предварительной работы, – пишет, поддерживая это решение В.А.Карташкин. – Поэтому применение в практике ООН различных методов и процедур является не только оправданным, но и целесообразным”.(7, с.43). “Пути совершенствования и повышения эффективности процесса сокращения сроков разработки проектов договоров, – продолжает он, – следует искать не в сравнении процедур, применяемых в связи с этим в различных органах ООН, и тем более не в их унификации, а в изучении опыта, накопленного внутри каждого органа ООН, с целью улучшения его работы, совершенствования существующих в нем методов и приемов разработки проектов договоров”(7, с.44).

С этой точкой зрения трудно согласиться. Множественность органов, выполняющих нормотворческие функции, отсутствие четкой скоординированности их деятельности, непроработанность вопроса о перечне субъектов, обладающих правом начала соответствующей работы, отнюдь не способствуют, на наш взгляд, повышению эффективности нормотворческих усилий ООН. В данной ситуации изучение опыта функционирования отдельных подразделений Организации и поиск путей его совершенствования без принятия кардинальных решений, направленных на упорядочение нормотворческого процесса в рамках ООН в целом, вряд ли может привести к каким-либо существенным положительным сдвигам.

Вследствие этого принятие единого акта, регламентирующего порядок разработки ООН различных нормативных соглашений и резолюций, представляется все же необходимым. Тем более, что некоторыми специализированными учреждениями Организации такие документы уже одобрены. Речь идет, например, о



“Регламенте международной конвенции труда” МОТ 1958 г. и “Правилах процедуры, касающихся рекомендаций государствам-членам и международных конвенций, подпадающих под условия пункта 4 статьи IV Устава” ЮНЕСКО 1977 г.

В ходе дискуссии “Обзор процесса заключения многосторонних договоров”, проходившей в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН, было высказано предложение, касающееся сокращения числа договорных инициатив путем установления особого порядка предварительных консультаций, сопровождения инициатив обязательным мотивированным комментарием, проведения специальным органом ООН экспертной оценки возможных последствий, вплоть до отклонения инициативы как таковой. При этом Ассамблея должна взять на себя функцию регулирования количества заключаемых договоров, а при необходимости – торможения этого процесса. Хотя эта точка зрения также не получила всеобщего признания, представляется, что в таком подходе к решению проблемы оптимизации нормотворческой деятельности ООН есть немало положительного. По крайней мере, с его помощью можно возвести барьер на пути принятия Организацией мало-значительных и второстепенных нормативных актов, существенно сократить бесполезные с практической точки зрения временные затраты, посвященные их подготовке и обсуждению, сконцентрировать внимание органов ООН на принятии действительно важных и нужных решений.

В настоящее время в Организации Объединенных Наций все большее распространение получает идея об установлении моратория на процесс нормообразования в области прав человека в силу того, что многие нормативные акты не только не способствуют в должной мере

повышению эффективности международного сотрудничества в целях обеспечения поощрения и защиты прав и основных свобод личности, но и “имеют тенденцию выхолащивать, расплывать или затуманивать содержание некоторых из актов действующих” (2, р.10-11). О необходимости предоставления приоритета имплементации существующих международных стандартов по правам человека и установления жестких требований к проектам будущих соглашений, посвященных регламентации этих вопросов, говорилось, в частности, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 41/120, принятой 4 декабря 1986 г. по инициативе Австралии.

В данном акте, получившем наименование “Установление международных стандартов в области прав человека”, отмечалось, что новые документы должны согласовываться с существующим сводом международно-правовых норм, носить фундаментальный характер, пользоваться широкой международной поддержкой и предусматривать, где это уместно, реалистические и эффективные механизмы осуществления (14).

Безусловно, проблему совершенствования нормотворческой деятельности ООН невозможно решить исключительно за счет сдерживания процесса появления и регламентации новых прав человека или ограничения прав государств выдвигать соответствующие предложения. Такой подход, отмечает С.В.Золотухин, “может затруднить осуществление уже признанных прав, поскольку концепция прав человека является динамичной и постоянно развивается благодаря как конкретизации существующих норм, так и появлению новых норм” (6, с.183).

В то же время нельзя не согласиться с В.А.Карташкиным, который пишет, что “не следует увлекаться изобретением все



новых и новых прав и заключением соответствующих договоров. Декларативное провозглашение нереальных прав, свод пропагандистских призывов лишь компрометируют идею реального обеспечения основных прав и свобод человека” (7, с.45). Само по себе увеличение количества нормативных актов ООН о правах человека не приведет к улучшению ситуации с ними в мире. Регламентационно-нормативное “дробление” проблемы на множество мелких составляющих лишь ухудшит положение вещей. Поэтому первостепенная задача, стоящая сейчас перед мировым сообществом, заключается в обеспечении ратификации и осуществления уже действующих актов, в повсеместном претворении их в жизнь.

Необходимо также учитывать, что органы ООН, с чисто технической точки зрения, не в состоянии рассматривать непомерно большое количество вопросов о правах человека, которые фигурируют в их повестке дня. Их перечень должен быть значительно сокращен за счет не имеющих практического значения, взаимодублирующих, а также тех вопросов, которые уже урегулированы международными пактами о правах человека. Остальные вопросы должны быть разбиты на две или три группы, которые могли бы обсуждаться поэтапно с тем, чтобы рассмотрение менее актуальных вопросов не наносило ущерба решению главных и наиболее сложных проблем.

С этой целью в рамках Комиссии по правам человека необходимо разработать единый перспективный план нормотворческой деятельности ООН с последующим утверждением его на сессии Генеральной Ассамблеи. В нем должны быть четко определены перечень и сроки подготовки проектов актов о правах человека, имеющих универсальное значение, и указаны

конкретные исполнители данной работы. При этом приоритет следует отдать самой Комиссии, предусмотрев образование в ее составе небольших проектных рабочих групп, и сократить до минимума участие в процессе разработки документов, регламентирующих правовое положение личности, других вспомогательных подразделений органов системы ООН.

Содержание нормотворческой деятельности Организации в области прав человека должно определяться наличием действительно насущных потребностей всего мирового сообщества в регулировании соответствующих общественных отношений на современном этапе развития человеческой цивилизации. Для регламентации же других вопросов необходимо полнее использовать до сих пор не до конца востребованный потенциал региональных международных организаций.

Список использованной литературы:

- [3] Биколов А.Е. Координационный механизм системы ООН и пути его совершенствования // СЕМП, 1989-90-91. Санкт-Петербург, 1992. С. 97.
- [4] Генеральная Ассамблея: Официальные отчеты. Сорок первая сессия. Нью-Йорк, 1986. Доп. № 53. Ст. 221.
- [5] Док. ООН E/CN. 4/1374 от 21 мая 1979 г.; Док. ООН E/CN. 4/Sub. 2/1982/36 от 27 августа 1982 г.
- [6] Золотухин В.С. К вопросу о концепции “третьего поколения прав человека” или “прав солидарности” // СЕМП, 1989-90-91. Санкт-Петербург, 1992. С. 183.
- [7] Карташкин В.А. Всеобщая декларация прав человека в современном мире (К 40-й годовщине принятия Всеобщей декларации прав человека) // СЕМП, 1988. М., 1989. С. 45.
- [8] Международное сотрудничество государств в области прав человека. Киев, 1987. С. 122.



- [9] Резолюция ГА ООН 43/155 от 8 декабря 1988 г.
- [10] Федоров В.Н., Ефимов Г.К. ООН и проблема адаптации ее Устава к новым реальностям // Государство и право. 1992. № 6. С. 116.
- [11] Meron T. Human Rights Law Making in the United Nations. London, 1986. P. 262.
- [12] United Nations Training Course on International Norms and Standards in the Field of Human Rights. N.Y., 1990. P. 11.

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОТЫ
ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН**

Жаля МАМЕДОВА,

доктор философии по праву, преподаватель кафедры “Международное публичное право” БГУ.

Məqalə BMT sisteminin yeni dövrdə təkmilləşməsinə həsr olunmuşdur. Məqsəd BMT sisteminin işinin yaxşılaşdırılmasına, eləcə də mövcud normativ bazanın dövlətlərarası əməkdaşlıq səviyyəsində təkmilləşdirilməsini göstərməkdir. Burada göstərilir ki, arzu olunan vəziyyətə yalnız geniş əməkdaşlıq səviyyəsində nail olmaq olar.

Ключевые слова: *BMT-nin normayaratma fəaliyyəti, hüquqi vəziyyətin reqlamentasiyası, BMT Nizamnaməsinin struktur islahatı, dövlətlərin hüquqi əməkdaşlığının inkişafı, BMT sisteminə daxil olan orqanların insan hüquqları sahəsindəki işinin effektivliyi, BMT Baş Məclisi, prosesin effektivliyinin inkişaf etdirilməsi və təkmilləşdirilməsi.*

**PROBLEMS OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF REGULATORY
ACTIVITIES OF THE ORGANS AND ORGANIZATIONS OF THE UN SYSTEM**

Jale MAMMADOVA,

Doctor of philosophy in law, lecturer, Department of international public law, BSU.

The article is devoted to the problem of further improvement of the UN system in order to improve the work of the UN and its member organizations, as well as the creation of a strong regulatory framework for human rights issues at the interstate level. The paper notes that the main idea of this approach is that improving the performance of the organization can be achieved “on a constructive basis, without the creation of additional bodies.

Keywords: *standard-setting activities of the UN reglamen. legal provisions, structural reform in the framework of the exist-General of the United Nations Charter, the strengthening and development of legal bases of cooperation of the States, the effectiveness of the normative work of the agencies and organizations of the UN system in the field of human rights, the effectiveness of the normative work of the agencies and organizations of the UN system in the field of human rights, the General Assembly ways to improve and increase the efficiency of the process.*

