



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 December 2011
Russian
Original: French

Совет по правам человека

Консультативный комитет

Восьмая сессия

20–24 февраля 2012 года

Пункт 2 а) vii) предварительной повестки дня

**Просьбы к Консультативному комитету, вытекающие
из резолюций Совета по правам человека**

Просьбы, находящиеся на рассмотрении Комитета

**Укрепление международного сотрудничества
в области прав человека**

Доклад об укреплении международного сотрудничества в области прав человека

Подготовлен Эммануэлем Деко, бывшим Докладчиком
Редакционной группы Консультативного комитета, и обновлен
Лоранс Буасон де Шазурн, новым Докладчиком

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение.	1–5	3
II. Базовые документы о международном сотрудничестве в области прав человека.....	6–24	4
A. Международное сотрудничество в Уставе Организации Объединенных Наций.....	7–10	4
B. Международное сотрудничество в общих документах Генеральной Ассамблеи	11–12	6
C. Международное сотрудничество в специальных документах о правах человека	13–24	6
III. Задачи международного сотрудничества в области прав человека	25–55	11
A. Многообразные аспекты международного сотрудничества	27–38	11
B. Международное сотрудничество по вопросам прав человека	39–49	14
C. Международное сотрудничество и права человека	50–55	17
IV. Перспективы	56–59	18

I. Введение

1. В своей резолюции 13/23 об укреплении международного сотрудничества в области прав человека, которая была представлена Египтом от имени Движения неприсоединения и принята без голосования, Совет "вновь подтверждает, что одной из целей Организации Объединенных Наций и обязанностью всех государств-членов являются поощрение, защита и развитие уважения прав человека и основных свобод посредством, в частности, международного сотрудничества" (пункт 1). Обращаясь ко всем субъектам, действующим на международной арене, Совет выделяет правовой аспект, который имеет "международное сотрудничество в области прав человека в соответствии с целями и принципами, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций и международном праве" (пункт 6), в том что касается предупреждения, расширения возможностей и предоставления технической помощи (пункт 8). *In fine* в этой резолюции Совет конкретно просит "Консультативный комитет Совета по правам человека изучить пути и способы расширения сотрудничества в области прав человека" (пункт 14), содействовать обмену информацией и наилучшей практикой в этой связи с учетом "мнений государств и соответствующих заинтересованных сторон" и представить предложения Совету на его девятнадцатой сессии.

2. С этой целью 30 декабря 2009 года во исполнение резолюции 10/6 Совета по правам человека Верховный комиссар по правам человека представил свой доклад об укреплении международного сотрудничества в области прав человека (A/HRC/13/19). Однако следует признать, что, хотя на данной начальной стадии и представляют интерес уже полученные материалы – восемь ответов государств-членов (Алжира, Бахрейна, Буркина-Фасо, Ирака, Иордании, Монако, Сербии и Украины), ответ Святого престола, а также ответы ЮНИСЕФ, МОТ, двух национальных учреждений (Иордании и Катара) и целого ряда НПО, т.е. приблизительно в совокупности 15 ответов, – количество проведенных консультаций остается ограниченным.

3. Во исполнение резолюции 13/23 Консультативный комитет, исходя из своей рекомендации 5/4, учредил Редакционную группу под председательством г-на Ситулсингха и поручил ей провести подготовительную работу по данному вопросу перед подробным обсуждением, запланированным на шестую сессию в январе 2011 года. Именно в этом контексте г-н Деко как Докладчик Редакционной группы подготовил первый рабочий документ (A/HRC/AC/6/CRP.4), цель которого – уточнить правовые основы международного сотрудничества в области прав человека и изложить внутренние аспекты проблематики, ориентированной на диалектические связи между этими двумя понятиями. На своей шестой сессии для уточнения духа своего мандата Редакционная группа провела неофициальное совещание, в котором принял участие спонсор резолюции 13/23. Группа рассмотрела представленный Докладчиком рабочий документ, который затем стал предметом открытого обсуждения в Консультативном комитете. 21 января 2011 года Консультативный комитет утвердил рекомендацию 6/4. Он принял к сведению итоги предварительных обсуждений и попросил представить ему на его седьмой сессии пересмотренный документ. Кроме того, Консультативный комитет утвердил к сведению решение Рабочей группы о подготовке вопросника, который позволит провести в надлежащее время широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами.

4. На своей шестнадцатой сессии Совет по правам человека принял без голосования резолюцию 16/22 от 25 марта 2011 года, представленную Египтом от

имени Движения неприсоединения. В этой резолюции, где в целом воспроизводятся положения резолюции 13/23, государствам, механизмам и специальным процедурам Организации Объединенных Наций предлагается продолжать уделять внимание важности "взаимного сотрудничества, взаимопонимания и диалога в деле поощрения и защиты всех прав человека" (пункт 14). В этой резолюции Совет по правам человека принимает к сведению тот факт, что Консультативный комитет проводит обсуждения во исполнение мандата, которым он был наделен, и изучает "пути и способы расширения международного сотрудничества в области прав человека в соответствии с резолюцией 13/23 Совета от 26 марта 2010 года" (пункт 15). Не определяя конкретных сроков для Консультативного комитета, Совет по правам человека сообщает, что он продолжит рассмотрение этого вопроса в 2012 году.

5. В ходе седьмой сессии Консультативного комитета Докладчиком Редакционной группы была назначена г-жа Буасон де Шазурн. Председатель Редакционной группы г-н Ситулсингх представил доклад своей группы. Обсудив данный доклад, Консультативный комитет поручил Редакционной группе представить окончательный доклад на его восьмой сессии. 1 сентября 2011 года секретариат Консультативного комитета разослал вопросник. В октябре 2011 года было получено около десяти представлений. Восемь государств-членов (Гондурас, Греция, Ирак, Камерун, Куба, Сербия, Уругвай и Франция) и определенное количество НПО направили свои замечания и комментарии в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

II. Базовые документы о международном сотрудничестве в области прав человека

6. Ввиду отсутствия возможности процитировать все положения разработанных под эгидой Организации Объединенных Наций правовых документов представляется необходимым их краткий обзор. Так, например, множество ссылок содержится в самой преамбуле резолюции 13/23. Вместе с тем на данном этапе речь идет прежде всего об уточнении правовых основ международного сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций. Этот обзор необходимо будет дополнить, включив в него практику других международных организаций, в частности действующих на региональном уровне, а также опыт осуществления как многосторонних, так и двусторонних соглашений о сотрудничестве.

A. Международное сотрудничество в Уставе Организации Объединенных Наций

7. Международное сотрудничество в области прав человека неизменно является важной составляющей миссии Организации Объединенных Наций (ООН). В Уставе уточняется, что одна из целей Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы "осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии" (пункт 3 статьи 1). Статья 13 гласит:

"Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях:

а) содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации;

б) содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола и языка и религии".

8. Кроме того, в статьях 55 и 56 Главы IX Устава, озаглавленной "Международное экономическое и социальное сотрудничество", говорится, что "все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией" (статья 56) для достижения указанных выше целей, в частности содействуя "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии (пункт с) статьи 55). В той же Главе (в статье 57 и последующих статьях) предусматривается координация усилий между специализированными учреждениями. И наконец, в Уставе (в статье 71) конкретно упоминаются консультации с "неправительственными организациями" по вопросам, относящимся к компетенции Экономического и Социального Совета.

9. Эти положения ясно свидетельствуют о том, что сфера международного сотрудничества шире области прав человека *stricto sensu*, а также о том, что в этом широком понятии "экономического и социального сотрудничества" должное внимание уделяется правам человека и предлагается установить постоянную диалектическую связь между разрешением "международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера" и укреплением прав человека, а также между содействием международному сотрудничеству в политической области и поощрением "прогрессивного развития международного права", в частности кодификации международного права прав человека. Кроме того, следует подчеркнуть тесную связь, установленную между культурой, образованием и правами человека. Такое сотрудничество по всем направлениям усиливает и охватывает аспект прав человека, который является если не условием, то одной из его составляющих.

10. Интеграция прав человека в более широкую сферу международного сотрудничества сочетается с принятием во внимание его многочисленных участников. Изначально в Уставе речь идет одновременно о государствах-членах и Организации Объединенных Наций как таковой и выделяются сложные формы связей, которые возникают между ООН и государствами с учетом того, что государства обязаны осуществлять в отношении ООН как двустороннее, так и многостороннее сотрудничество. Из этого можно сделать вывод, что государства-члены должны также предпринимать "совместные и самостоятельные действия", сотрудничая между собой как в контексте своих отношений, так и на институциональном уровне. В то же время это многостороннее сотрудничество открыто для специализированных учреждений и региональных организаций, хотя о "мультимногосторонности" речь пока не идет. И наконец, такое сотрудничество должно охватывать не связанные с государством субъекты, в частности организации гражданского общества, НПО и фонды, а также представителей бизнеса, предприятия и профсоюзы. Таким образом, на фоне недавних веяний в направлении развития децентрализованного сотрудничества международное сотрудничество становится одновременно надгосударственным, межгосударственным и инфрагосударственным, охватывая регионы и местные органы власти, а также приобретает транснациональный характер.

В. Международное сотрудничество в общих документах Генеральной Ассамблеи

11. В резолюции 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года провозглашается принятие, в контексте мирного сосуществования, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (называемой в дальнейшем "Декларация 1970 года"). Излагаются семь базовых принципов, а именно принцип воздержания от угрозы силой и ее применения, принцип разрешения международных споров мирными средствами, принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, принцип равноправия и самоопределения народов, принцип суверенного равенства государств, принцип, согласно которому государства добросовестно выполняют обязательства, принятые ими в соответствии с Уставом. Четвертый принцип касается "обязанности государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом".

12. Эта "обязанность" раскрывается в тексте Декларации следующим образом: "Государства обязаны, независимо от различий в их политических, экономических и социальных системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, основанной на таких различиях". С этой целью, в частности: "b) государства сотрудничают в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех и в ликвидации всех форм расовой дискриминации и всех форм религиозной нетерпимости". Следует отметить – ибо резолюция 6/30 предусматривает обязательную интеграцию гендерной перспективы, – что Декларация 1970 года, в которой чаще всего парафразируются основные положения Устава, не содержит в данном случае каких-либо упоминаний о дискриминации по признаку пола и о принципе равенства между мужчинами и женщинами. Различные формы сотрудничества предусматриваются "в экономической, социальной и культурной областях", в частности "в деле оказания содействия экономическому росту во всем мире, особенно в развивающихся странах".

С. Международное сотрудничество в конкретных документах о правах человека

а) Международный билль о правах человека

13. Уже в преамбуле Всеобщей декларации о правах человека, которая сама основана на изложенных в Уставе обязательствах, упоминается о том, что "государства-члены обязались содействовать в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод". Декларация касается прежде всего внутреннего аспекта прав человека, хотя в пункте 2 статьи 26 отмечается, что образование "должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира". Кроме того, в статье 28 подчеркивается, что "каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей

Декларации, могут быть полностью осуществлены". Однако в полной мере обязанность сотрудничать в интересах прав человека раскрывается в двух Пактах.

14. Так, в соответствии с международным Пактом об экономических, социальных и культурных правах, "каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав" (пункт 1 статьи 2). Признавая "право каждого человека на свободу от голода", Пакт в еще более конкретной форме предусматривает, что государства "должны принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества" (пункт 2 статьи 11). Кроме того, государства "признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях" (пункт 4 статьи 15). В Международном пакте о гражданских и экономических правах таких формулировок нет, за исключением положений общей для обоих Пактов статьи 1, где речь идет о свободе распоряжаться природными ресурсами "без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права". Помимо "международной помощи и сотрудничества", которые конкретно упоминаются, когда речь идет об экономических, социальных и культурных правах, не следует ли считать, что международное сотрудничество, начиная с правового сотрудничества и технической помощи в области образования и профессиональной подготовки государственных служащих, пойдет на пользу для всех прав человека?

б) Другие международные договоры о правах человека

15. Специальные положения ряда международных договоров предусматривают "сотрудничество между национальными властями и Организацией Объединенных Наций". Речь идет, например, о статье 35 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, в которой упоминается Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Однако конкретные ссылки на сотрудничество содержатся прежде всего в самых последних международных договорах. В последнем абзаце преамбулы Конвенции о правах ребенка 1989 года признается "важность международного сотрудничества для улучшения условий жизни детей в каждой стране, в частности в развивающихся странах", и, таким образом, подчеркивается тесная связь между сотрудничеством и развитием. В статье 45 отмечается, что "с целью способствовать эффективному осуществлению Конвенции и поощрять международное сотрудничество в области, охватываемой настоящей Конвенцией", такие специализированные учреждения, как ЮНИСЕФ, вправе участвовать в процессе принятия последующих мер, осуществляемых Комитетом по правам ребенка.

16. Формулировка преамбулы к упомянутой Конвенции перенесена в текст Конвенции о правах инвалидов, где в свою очередь признается "важность международного сотрудничества для улучшения условий жизни инвалидов в каждой стране, особенно в развивающихся странах". В статье 32 речь идет о "международном сотрудничестве", которое трактуется в существенно более широком смысле и не только применительно к специализированным учреждениям:

"1. Государства-участники признают важность международного сотрудничества и его поощрения в поддержку национальных усилий по реализации целей и задач настоящей Конвенции и принимают в этой свя-

зи надлежащие и эффективные меры по межгосударственной линии, а где это уместно – в партнерстве с соответствующими международными и региональными организациями и гражданским обществом, в частности организациями инвалидов. Такие меры могли бы, в частности, включать:

- а) обеспечение того, чтобы международное сотрудничество, в том числе международные программы развития, охватывало инвалидов и было для них доступно;
- б) облегчение и поддержку укрепления имеющихся возможностей, в том числе путем взаимного обмена информацией, опытом, программами и передовыми наработками;
- с) содействие сотрудничеству в области исследований и доступа к научно-техническим знаниям;
- д) предоставление, где это уместно, технико-экономической помощи, в том числе путем облегчения доступа к доступным и ассистивным технологиям и путем взаимного обмена ими, а также посредством передачи технологий.

2. Положения настоящей статьи не затрагивают обязанностей каждого государства-участника по выполнению своих обязательств согласно настоящей Конвенции".

17. С другой стороны, пункт 2 статьи 37, озаглавленной "Сотрудничество между государствами-участниками и Комитетом", гласит, что Комитет должным образом учитывает "пути и средства наращивания национальных возможностей по осуществлению настоящей Конвенции, в том числе с помощью международного сотрудничества", и, таким образом, наслаиваются друг на друга две абсолютно разные формы сотрудничества. Кроме того, в статье 38, посвященной "отношениям Комитета с другими органами", речь также идет о мерах для "содействия эффективному осуществлению настоящей Конвенции и поощрения международного сотрудничества в охватываемой ею области".

18. Другими словами, сотрудничество рассматривается во всех его аспектах. Речь идет как о сотрудничестве между государствами, так и о сотрудничестве между государствами и международными организациями, о межинституциональном сотрудничестве и о сотрудничестве с гражданским обществом. Более того, в статье 32 описываются направления сотрудничества посредством перечисления "международных программ развития", "укрепления имеющихся возможностей", "технико-экономической помощи" и "передачи технологий". Большинство этих терминов означают определенные формы солидарности, каковыми могут быть как Север-Юг, так и Юг-Юг. В пункте 2 статьи 32 напоминает, что обязанность осуществлять международное сотрудничество не освобождает государства от их основных обязательств. Исключительно точная схема, установленная таким образом в данной Конвенции, могла бы дать ключ для толкования принятых ранее договоров.

с) Венская декларация и Программа действий

19. Венская декларация стала поворотным моментом в разъяснении того, какое место международное сотрудничество занимает в поощрении и защите прав человека. После ссылки на статью 56 Устава Организации Объединенных Наций в преамбуле делается акцент на "решимости предпринять новые шаги в осуществлении обязательств международного сообщества для достижения существенного прогресса в деятельности в области прав человека на основе более

активных и последовательных усилий в рамках международного сотрудничества и солидарности". Уже во втором абзаце пункта 1 части I Декларации Конференция, напомнив о международных обязательствах государств, подчеркивает, что "укрепление международного сотрудничества в области прав человека имеет существенно важное значение для полного достижения целей Организации Объединенных Наций". Кроме того, согласно пункту 4, "поощрение и защиту всех прав человека и основных свобод необходимо рассматривать в качестве первоочередной задачи Организации Объединенных Наций в соответствии с ее целями и принципами, включая цели международного сотрудничества. В рамках осуществления этих целей и принципов поощрение и защита всех прав человека являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества". Наряду с техническим сотрудничеством, направленным главным образом на развитие, в Декларации уделяется должное внимание политическому сотрудничеству, охватывающему защиту всего комплекса прав человека. В пункте 10 напоминает о том, что "государствам следует сотрудничать друг с другом в деле обеспечения развития и устранения препятствий на пути развития. Международному сообществу следует содействовать эффективному международному сотрудничеству в целях осуществления права на развитие и устранения препятствий на пути развития". В то же время государства и международные организации должны действовать "в сотрудничестве с неправительственными организациями" (пункт 13).

20. В более конкретном плане в разделе С части II, озаглавленном "Сотрудничество, развитие и укрепление прав человека", уделяется "первоочередное внимание национальным и международным мерам по содействию демократии, развитию и правам человека" (пункт 66). Упоминаемые в пункте 67 меры касаются содействия "развитию плюралистического гражданского общества" и содействия "в проведении свободных и справедливых выборов", а также укрепления надлежащих национальных структур, в частности пенитенциарных и исправительных учреждений, и подготовки адвокатов и судей. Кроме того, в пункте 74 подчеркивается, что "участникам сотрудничества в области развития следует учитывать взаимоподкрепляющую связь между развитием, демократией и правами человека. Сотрудничество должно основываться на диалоге и транспарентности".

d) Дурбанская декларация и Программа действий

21. В тексте Дурбанской декларации и Программы действий также содержатся многочисленные призывы к международному сотрудничеству. В нем подтверждается "важность укрепления международного сотрудничества в деле поощрения и защиты прав человека и достижения цели борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости". В рамках своей широкой концепции Конференция также отмечает "сотрудничество, партнерство и интеграцию", "дух солидарности и международного сотрудничества" и "сотрудничество между нациями и международный мир". Так, в принятой стратегии должное внимание уделяется сотрудничеству: "Мы признаем важность сотрудничества между государствами, соответствующими международными и региональными организациями, международными финансовыми учреждениями, неправительственными организациями и отдельными лицами в деле всемирной борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и отмечаем, что успех в этой борьбе требует конкретного учета жалоб, мнений и требований жертв такой дискриминации" (пункт 110). Рекомендуются также "сотрудничество с затрагиваемыми общинами". Кроме того, сотрудничество предусматривает укрепление между-

народных механизмов, "двустороннее, региональное и международное сотрудничество" (пункт 60), а также сотрудничество с неправительственными организациями (НПО) (пункт 69) и развитие национальных учреждений (пункт 91 с)).

е) Сотрудничество в новом мандате Совета по правам человека

22. В своей резолюции 60/251 Генеральная Ассамблея часто делает акцент на сотрудничестве. В ее преамбуле Генеральная Ассамблея подчеркивает, что "поощрение и защита прав человека должны быть основаны на принципах сотрудничества и подлинного диалога и направлены на повышение возможностей государств-членов выполнять принятые ими обязательства в области прав человека в интересах всех людей". Сам Совет по правам человека должен в своей работе руководствоваться, в частности, принципами "конструктивного международного диалога и сотрудничества" (пункт 4). Что же касается Универсального периодического обзора (УПО), то он является "механизмом сотрудничества, основанном на интерактивном диалоге" (пункт 5). В более общем плане миссия Совета заключается, в частности, в том, чтобы "f) содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека; ...h) действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом".

23. Эти общие направления воспроизводятся также в резолюции 5/1 Совета по правам человека. В соответствии с этой резолюцией целями УПО являются "поддержка сотрудничества в области поощрения и защиты прав человека" (пункт 4 е)) и "поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с Советом, другими правозащитными органами и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека" (пункт 4 f)). Преследуемая цель – укрепление сотрудничества в области прав человека (пункт 27 с)). Можно отметить, что в своей резолюции Совет по правам человека предусматривает также возможные случаи "упорного отказа от сотрудничества" какого-либо государства в рамках УПО (пункт 38). В связи с процедурой рассмотрения жалоб, которая должна носить конфиденциальный характер "с целью более тесного сотрудничества с соответствующим государством" (пункт 86), предусмотрен также случай "явного и недвусмысленного отсутствия сотрудничества" (пункт 104). Однако общим устремлением остается укрепление "конструктивного международного диалога и сотрудничества" в целях рационализации мандата (пункт 54). А fortiori при рассмотрении страновых мандатов принимаются во внимание принципы "сотрудничества и подлинного диалога" (пункт 63), хотя и учитывается возможность отсутствия сотрудничества с соответствующей страной (пункт 64).

24. Еще более общие формулировки содержатся в резолюции 60/1 Генеральной Ассамблеи, которая направлена, в частности, на то, чтобы "поощрять терпимость, уважение, диалог и сотрудничество среди различных культур, цивилизаций и народов" (пункт 14). Они находят свое отражение в пункте преамбулы резолюции 13/23 Совета по правам человека, где подтверждается, что "диалог между религиями, культурами и цивилизациями в области прав человека мог бы в значительной степени способствовать укреплению международного сотрудничества в этой области", а затем особо отмечается "тот факт, что взаимопонимание, диалог, сотрудничество, гласность и укрепление доверия являются важными элементами всей деятельности по поощрению и защите прав человека". Таким образом сотрудничество, не утрачивая своей изначальной сферы охвата, приобретает культурный аспект. В пункте 32 (последнем пункте) Деклара-

ции тысячелетия провозглашается, что "Организация Объединенных Наций является незаменимым общим домом для всего человечества и что через нее мы будем стремиться воплотить в жизнь свое общее стремление к миру, сотрудничеству и развитию. Поэтому мы обязуемся всемерно поддерживать эти общие цели и заявляем о нашей решимости обеспечить их достижение".

III. Задачи международного сотрудничества в области прав человека

25. Этот краткий обзор ясно свидетельствует о разнообразии толкований самого понятия "сотрудничество". Прежде чем пытаться рассматривать правовое значение концепции "всеобъемлемости", ссылаясь на самые различные субъекты, области и реестры, было бы целесообразным установить ее отличие от аналогичных терминов. Процитированные тексты множат количество синонимов и ориентированы, в частности, на "конструктивный диалог" и "участие". Более того, идея может лежать глубже, а слово "сотрудничество" так и не появиться, когда речь заходит о мобилизации усилий всех заинтересованных сторон. Весьма актуальной в этом отношении остается работа Консультативного комитета по содействию установлению демократического и справедливого международного порядка, осуществляемая параллельно: в соответствии с резолюцией 8/5 Совета по правам человека или по правам человека, или по правам человека и международной солидарности в соответствии с резолюциями Совета по правам человека 9/2, 12/9 и 15/13, равно как и работа независимого эксперта по правам человека и международной солидарности.

26. Хотя заниматься типологией еще преждевременно, необходимо наметить систематическую основу, чтобы попытаться принять во внимание весь комплекс наличных параметров. И только затем появится возможность предусмотреть менее статичный, но более динамичный подход к данной теме, стремясь найти те виды передовой практики, которые позволяют укреплять международное сотрудничество в области прав человека. Такая передовая практика выявляется и распространяется с помощью исследований и докладов, а также поездок экспертов. Следует отметить, что универсальный периодический обзор (УПО), центры обмена опытом и другие информационные платформы, которые существуют на национальном, региональном и международном уровнях, позволяют также ее распространение.

A. Многочисленные аспекты международного сотрудничества

a) Участники международного сотрудничества

27. Первым параметром, который надлежит принять во внимание, является многочисленность участников сотрудничества. Первоначально в Уставе Организации Объединенных Наций 1945 года под международным сотрудничеством понимались обязательства государств-членов по отношению к Организации и соответственно отношения государств между собой. Речь идет о понятии, в котором пересекаются межгосударственное право и право Организации. Такой подход логичен в той мере, в какой сама Организация является механизмом сотрудничества, в рамках которого государства действуют в общих целях и в рамках Устава, являющегося ее учредительным документом. В этом смысле сотрудничество представляет собой "долг", носящий характер обязательства для государств-членов в силу самого факта их присоединения в качестве миролюбивых государств, "которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе

обязательства и [...] могут и желают эти обязательства выполнять" (пункт 1 статьи 4 Устава). На этом принципиальном уровне сотрудничество является не простым политическим жестом доброй воли, а юридическим императивом добросовестности. Существует тесная связь между долгом сотрудничества и решимостью добросовестно выполнять взятые в соответствии с Уставом обязательства, как это уже подчеркивалось в упомянутой выше Декларации 1970 года.

28. Этот первый уровень касается не только всех учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая финансовые учреждения, но и других международных организаций, в частности региональных. Такое разнообразие международных организаций предполагает сотрудничество как между ними, так и между отделениями или органами различных учреждений. В разных масштабах необходимое сотрудничество может быть установлено между международными организациями и государствами-членами в силу императива согласования усилий, взаимодействия и эффективности. Говоря о мультимногосторонности, мы достаточно ясно выделяем проблемы, связанные с такой деятельностью, ибо сильны еще инерционные факторы институционального и социологического характера.

29. Даже вне рамок этого наднационального аспекта сотрудничество связывает также государства и группы государств в их межгосударственных отношениях, будь то двусторонние или многосторонние. Несомненно, именно на этом уровне поиск видов передовой практики будет наиболее полезным. Однако, как отмечалось, государственное сотрудничество само стало разнообразным, приняв форму децентрализованного сотрудничества и выдвинув на передний план местные органы власти или парламентскую дипломатию, основанную на сотрудничестве между национальными парламентами.

30. Особое внимание следует уделить национальным правозащитным учреждениям – этим "субъектам третьего типа", занимающим позиции между государственными органами и гражданским обществом. В силу их независимости и их веса в самой стране эти учреждения позволяют разрабатывать и осуществлять меры, способствующие налаживанию действенного и активного сотрудничества между различными субъектами как на национальном и региональном, так и международном уровнях.

31. Однако международное сотрудничество более не является исключительной компетенцией государственных структур. Оно приобрело транснациональный аспект, интегрирующий экономических субъектов, к которым относятся предприятия и профсоюзы, а также субъекты гражданского общества, НПО, ассоциации, религиозные культы и все философские течения. Все более и более структурированное партнерство, которое налаживает Организации Объединенных Наций и другие международные организации с различными негосударственными структурами, открывает новые перспективы для международного сотрудничества. Вместе с тем следует констатировать, что для международных инстанций это партнерство все больше ограничивается вопросами информирования, консультаций, участия и даже субподряда, чем вопросами совместного принятия решений, совместного управления и совместной ответственности.

32. Остается последний аспект – аспект отношений, которые устанавливают негосударственные субъекты между собой и которые относятся к международному частному праву и к особым режимам, как в случае спорта. В этом отношении мировой кризис лишь подчеркнул, в какой степени важно, чтобы частные структуры подчинялись международным нормам, ибо государства в первую очередь несут обязательство уважать, защищать и обеспечивать весь комплекс

прав человека и основных свобод без какой-либо дискриминации и селективности. Постоянно присутствует риск приватизации международного права прав человека в результате замены международных обязательств *erga omnes*, налагаемых на международное сообщество, добровольными нормами.

b) Формы международного сотрудничества

33. Области международного сотрудничества столь же разнообразны, как и его субъекты. В этом и заключается цель международной организации. Сферы международного сотрудничества охватывают все области международных отношений, помимо различных областей "экономического и социального сотрудничества", перечисленных в Уставе. В течение длительного времени понятие "сотрудничество" увязывалось с экономическим развитием и оказанием технической помощи, о чем свидетельствуют положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Однако впоследствии правовое сотрудничество заняло свое достойное место в более широкой концепции, которая объединяет создание правового государства, уважение прав человека и развитие как на уровне подготовки, так и законодательства. На другом уровне сотрудничество сочетается с кодификацией и прогрессивным развитием международного права. Потребности в сотрудничестве судебных и полицейских органов также вышли на передний план в контексте борьбы с терроризмом. Кроме того, для культурного сотрудничества, которое имеет прежде всего отношение к Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), характерен, в частности, прогресс в области образования и подготовки по вопросам прав человека, а также борьбы с расизмом и всеми формами дискриминации. В рамки такой логики вписываются недавние призывы к сотрудничеству между цивилизациями, культурами и религиями. И наконец, эти различные аспекты международного сотрудничества не имели бы смысла без политического сотрудничества, которое занимает центральное место в двусторонней и многосторонней дипломатии.

34. Идею международного сотрудничества действительно нельзя свести ни к насаждению национальных интересов, ни к логике соотношения сил. Она по крайней мере предполагает три базовых данности. Прежде всего речь должна идти о настоящем партнерстве и совместной работе. Это партнерство между государствами основано на их равном суверенитете. Однако суть суверенитета состоит, как известно, в принятии обязательств и признании его пределов. Тем не менее сложно представить сотрудничество без взаимности, поскольку иначе речь шла бы о какой-либо форме помощи, а не об ассоциации на равноправных началах. Каждое государство должно полноценно участвовать в сотрудничестве, извлекать пользу из своего участия и своей заинтересованности. Международное сотрудничество между структурами различного характера, международными организациями и негосударственными субъектами подразумевает иные формы партнерства, основанные на уважении присущих каждому из них компетенции и ответственности. Понятие "сотрудничество" не должно ставить под сомнение нейтралитет и беспристрастность ни институциональных механизмов, ни независимых экспертных процедур.

35. Из идеи сотрудничества вытекает также участие в определенном процессе. Конечно, международное сотрудничество может принимать чрезвычайный характер в условиях гуманитарной катастрофы или притока беженцев. Однако чаще всего сотрудничество вписывается в долгосрочные рамки "совместной работы" в результате какой-либо политики или соглашения, плана действий или программы, не выходя в любом случае за пределы общей концепции, определяющей этапы, цели, показатели и критерии оценки. Другими словами, сотруд-

ничество является не самоцелью, а лишь средством. Оно должно активизировать совместные усилия для достижения определенных целей. Транспарентность, подотчетность и периодическая оценка – неотъемлемые элементы этого непрерывного процесса – направлены на анализ полученных результатов. Другими методами оценки являются обследования, проводимые внешними организациями, и подготовка докладов.

36. И наконец, идея "сотрудничество" должна быть воплощением "общего идеала". Речь идет не только о добрососедстве, сосуществовании и взаимности, но и о выходе за рамки личных интересов в поисках общей выгоды. Сотрудничать означает не только отдавать предпочтение диалогу перед конфронтацией, но и совместно действовать с одной и той же целью. Идея сотрудничества подразумевает существование международного сообщества, стоящего выше межгосударственных отношений. Именно в этом контексте международное сотрудничество в области прав человека приобретает присущее ему значение, поскольку становится неотделимым от достижения общего идеала, который определен в Уставе Организации Объединенных Наций 1945 года и во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. В отсутствие зрелого международного сообщества государства-члены несут солидарную ответственность за коллективное обеспечение уважения прав, торжественно провозглашенных в указанных документах.

37. Остается узнать, каким образом эти принципы юридической логики, которые вытекают из самой идеи международного сотрудничества, находят свое продолжение в сфере позитивного права. В статье 56 Устава провозглашается обязательство государств-членов "предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией" для достижения ранее провозглашенных целей, и в частности для содействия "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии" (пункт с) статьи 55).

38. Именно в этих общих рамках было возможно определять конкретные обязательства других сторон или конкретные формы международного сотрудничества. Речь идет об обязательствах, взятых в рамках других международных организаций, в частности на региональном уровне или через посредство сетей, вытекающих из двусторонних договоров о дружбе и сотрудничестве. Тем не менее строгое определение международного сотрудничества и вытекающие из него правовые обязательства не должны приводить к игнорированию более широкой концепции сотрудничества. Как уже отмечалось, сотрудничество нельзя сводить ни к простому призыву наладить диалог и сосуществование, ни к противопоставлению взаимопонимания и конфронтации. Между тем налаживание диалога может быть первым конкретным шагом к настоящему сотрудничеству.

В. Международное сотрудничество по вопросам прав человека

39. Именно в этой области необходимо, прежде всего, искать виды надлежащей практики по укреплению международного сотрудничества, хотя они не обязательно соответствуют всем составляющим только что определенного идеала и чаще всего ограничиваются содействием всеобщей "эффективности" созданной системы. Речь идет не только о целенаправленном поощрении прав человека, но и о принятии во внимание их эффективной защиты. Действительно, для разработки по-настоящему коллективной стратегии в интересах прав человека необходимо сосредоточить усилия на дипломатии в области прав человека, включая политику государств в сфере права и программы действий международных организаций.

40. Главной насущной задачей должно стать всеобщее осуществление международных договоров в области прав человека в соответствии с целью, поставленной на Всемирной конференции в Вене. В этой связи в рамках двадцатой годовщины Конференции можно было бы подвести итоги соблюдения принятых обязательств. Следовало бы ускорить всеобщую ратификацию и активизировать информационно-пропагандистскую деятельность для выявления последних препятствий на пути к эффективной универсальности. Кроме того, следовало бы поощрять "диалог по оговоркам", чтобы побуждать государства к снятию бесполезных оговорок, и особенно предотвращать формулирование оговорок, противоречащих цели и объекту договоров. Эти инициативы могут быть успешно реализованы в рамках ООН, а также на региональном уровне или в рамках политического диалога между государствами, как это происходит между Европейским Союзом и Китаем в отношении международных пактов.

41. Помимо ратификации договоров и факультативных протоколов к ним, приоритетное значение имеет обеспечение эффективного осуществления договоров на национальном уровне благодаря усилиям, направленным на разъяснение, подготовку и информирование. Эти усилия включают в себя направление экспертов, осуществление проектов по укреплению институционального потенциала, а также информационно-просветительские мероприятия.

42. Одним из направлений международного сотрудничества, которому до сих пор не придается должного значения, является принятие во внимание региональных систем. Было бы полезно, чтобы помимо докладов, представляемых Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Организация Объединенных Наций содействовала контактам между успешно действующими региональными системами в целях взаимного обмена опытом и поощрения взаимодействия. Помимо технического правила о запрещении одновременного разбирательства одного и того же дела в нескольких инстанциях, взаимное информирование, а также координация усилий между контролирующими инстанциями на общемировом, региональном и национальном уровнях с учетом уставной компетенции каждой из них, по примеру Факультативного протокола к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, могут лишь повысить эффективность международного сотрудничества. Кроме того, опыт взаимодействия Международной организации труда (МОТ) и ЮНЕСКО в области мониторинга следует подвергнуть систематическому анализу, а затем, при необходимости, распространить на региональные организации. Опыт региональных организаций, подобный тому, который накопила Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в области наблюдения за выборами и судопроизводством, следовало бы использовать в интересах усиления международных стандартов и поощрения координации усилий на местах. И наконец, следовало бы придавать большее значение активному участию региональных организаций в работе подразделений Организации Объединенных Наций.

43. Государства также должны в полной мере выполнять свое обязательство сотрудничать с контрольными инстанциями. Вызывает удивление тот факт, что есть еще государства-члены, которые до сих пор не направили постоянное приглашение специальным процедурам, и довольно большое число государств не отвечают на направляемые мандатариями призывы к незамедлительным действиям и на запросы информации. На уровне коллективной ответственности государствам-членам следовало бы укрепить людские ресурсы, которыми располагают договорные органы, для успешного выполнения их миссий, будь то рассмотрение периодических докладов или индивидуальных сообщений.

44. Важным аспектом сотрудничества является контроль за осуществлением рекомендаций. Данный контроль требует активного сотрудничества со стороны соответствующих государств, а также других субъектов. Важное значение для осуществления рекомендаций имеют мобилизация заинтересованных субъектов и проведение консультаций с ними, а также оказание технической и финансовой помощи. Следует отметить, что для этого сами рекомендации должны быть весьма четко сформулированы.

45. В числе механизмов оказания помощи можно назвать Фонд добровольных взносов для оказания финансовой и технической помощи, созданный Советом по правам человека (резолюция 6/17) для оказания помощи странам в осуществлении рекомендаций, вытекающих из итогов универсального периодического обзора.

46. Выявление недостатков или нарушений должно влечь за собой не только осуждение, зачастую безрезультатное, соответствующего государства, но и принятие последующих юридических мер и оказание технической помощи для улучшения положения на местах, как это происходит в рамках процедур МОТ. А fortiori реформа процедуры рассмотрения жалоб должна позволить Совету по правам человека публично принимать эффективные и конкретные меры, когда Группа по сообщениям информирует его о систематических нарушениях, и выполнять таким образом важнейшую функцию раннего предупреждения.

47. Международное сотрудничество в области прав человека осуществляется также на уровне международного уголовного правосудия. Сотрудничество государств для обеспечения деятельности Международного уголовного суда имеет в этом отношении жизненно важное значение с точки зрения преследования и наказания виновных в преступлениях, подпадающих под действие Римского статута.

48. Укреплению международного сотрудничества способствует также обновление консультативного статуса НПО. Сложно говорить о партнерстве, когда Комитет по НПО состоит исключительно из представителей государств-членов, без надлежащего участия самих НПО. Определенным прогрессом была бы смешанная система паритетного характера или практически трехстороннее членство с нейтральной составляющей из независимых экспертов. Ритуальные призывы к участию всех "заинтересованных сторон" могут лишь ослабить незаменимую роль НПО в защите прав человека во всем мире. Следовало бы добиваться более эффективной координации действий с независимыми НПО в обмене информацией и совместной реализации инициатив.

49. И наконец, международное сотрудничество в области прав человека не только имеет отношение к многосторонней дипломатии, но и должно также подразумевать присутствие Организации Объединенных Наций на местах. В этой связи предметом систематической оценки должно стать эффективное осуществление защиты и поощрения прав человека, включая гуманитарное право, местными отделениями Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), центрами по правам человека, учрежденными Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, и миссиями по поддержанию мира. Крайне важно определить с самого начала цели compliance, чтобы в полной мере интегрировать уважение прав человека в деятельность Организации Объединенных Наций и, особенно, оценивать достигнутые результаты. Торжественное заявление Генерального секретаря ООН, официально подтверждающее приверженность Организации как таковой принципам и международным обязательствам по правам человека, стало бы

важным шагом к превращению Организации в полноправного участника в осуществлении норм, принятых под ее эгидой.

С. Международное сотрудничество и права человека

50. Интеграция прав человека в рамки международного сотрудничества не может быть ограничена одной лишь областью прав человека. Помимо укрепления международного сотрудничества в области прав человека, следует предусмотреть место прав человека во всех областях, в которых оно осуществляется, выступая за комплексный подход, своего рода *mainstreaming*. Нынешняя ситуация остается парадоксальной, поскольку на фоне международных обязательств, возложенных на государства, и добровольных обязательств, принятых предприятиями в рамках Глобального договора (Global compact), международные организации по-прежнему находятся в состоянии "невесомости", вне рамок какого бы то ни было свода юридических норм о правах человека. Тот факт, что государства подвергаются иной раз санкциям за исполнение обязательных решений какой-либо международной организации, в то время как сама эта организация стремится избежать собственной ответственности, представляет собой едва ли приемлемый правовой вакуум. Необходимо поставить права человека в центр международного сотрудничества, интегрировав проблематику прав человека во все направления политики сотрудничества.

51. Нельзя недооценивать негативное воздействие определенной политики на права человека. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уже рассматривал в одном из своих Замечаний общего порядка последствия санкций для "эффективности" экономических, социальных и культурных прав. Необходимо расширить эту проблематику в целях систематического анализа последствий стратегий структурной перестройки, политики международного сотрудничества или некоторых форм об условленности для эффективного пользования правами человека, в частности уязвимыми группами и маргинальными лицами.

52. Необходимо поддерживать усилия в интересах устойчивого развития и насущные потребности в области обеспечения безопасности людей. В этом заключался смысл предложений Кофи Аннана, изложенных в его докладе 2004 года под названием "При большей свободе к развитию, безопасности и правам человека для всех", в котором были тесно увязаны безопасность, развитие и права человека. Выдвижение совместной инициативы ООН и МОТ было бы особенно полезно для того, чтобы права человека заняли присущее им место в проектах реконструкции мировой системы, которую потряс кризис 2008 года, в то время как "глобализация с человеческим лицом" остается весьма маргинальным приоритетом.

53. Объектом повышенного внимания на международной арене стали феномен миграции и его многочисленные аспекты: исторические, социальные и экономические причины данного явления являются многообразными. Залогом соблюдения прав человека в соответствующих государствах является международное сотрудничество в этой области.

54. С другой стороны, государства должны способствовать созданию условий, благоприятствующих развитию. Осуществление права на развитие является одним из инструментов реализации целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Осуществление этого права на международном уровне является задачей Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и предусматривает, в частности,

развертывание партнерской деятельности, программ сотрудничества, а также информационно-просветительских мероприятий.

55. Кроме того, необходимо лучше отчертить взаимосвязь между безопасностью людей и международным сотрудничеством в контексте мер по обеспечению доверия и безопасности, между контролем за вооружениями, а также между осуществлением гуманитарного права и отправлением уголовного правосудия. Опыт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (КБСЕ), которая с самого начала установила тесную связь между вопросами безопасности, сотрудничеством и "человеческим аспектом", заслуживает принятия во внимание в выявлении видов надлежащей практики и в анализе важности связи между правами человека и сотрудничеством, а также границ такой обусловленности.

IV. Перспективы

56. Прежде всего рекомендуется сосредоточить усилия на международном сотрудничестве в области прав человека, не затрагивая на данной стадии место прав человека в международном сотрудничестве, а также, в частности, деликатный вопрос обусловленности. В данном случае понятие "сотрудничество" следует понимать *stricto sensu*, чтобы отличать его от таких других понятий, как "взаимопонимание" или "диалог цивилизаций".

57. Следует делать упор на систему прав человека Организации Объединенных Наций, даже если координация действий внутри семьи Объединенных Наций и сотрудничество с другими международными и региональными организациями сохраняют присущую им актуальность и повлекут за собой консультации с заинтересованными сторонами. Кроме того, приоритетное внимание должно быть уделено отношениям между государствами с точки зрения их обязательств, закрепленных в Уставе, в частности в положениях статей 55 и 56, в соответствии с которыми *"все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией"* для достижения провозглашенных ею целей, в частности для содействия *"всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии"*. Эти положения имеют столь центральное значение, что в разделе "Международное сотрудничество" своих комментариев по Уставу Организации Объединенных Наций Ханс Кельсен рассматривает все изменения, касающиеся прав человека, начиная со Всеобщей декларации прав человека 1948 года.

58. Анализ основных документов показывает, что юридическое обязательство государств-членов "предпринимать совместные и самостоятельные действия" приняло различные формы и обогатилось более чем за 60 лет своего существования. Всем заинтересованным сторонам системы защиты прав человека сегодня предлагается принять участие в этом международном многосубъектном сотрудничестве на условиях уважения компетенции и ответственности каждого субъекта. Если, *stricto sensu*, само понятие "международное сотрудничество" отражает волю предпринимать совместные действия на равноправной основе в целях достижения общего идеала, то более туманные формы диалога, контактов и обменов могут быть полезными предварительными этапами для поощрения взаимного доверия, если они не будут рассматриваться как самоцель. Такой диалог не может быть монополизирован государствами и должен принимать во внимание все элементы гражданского общества, начиная с НПО.

59. Существуют многочисленные средства и меры, способные содействовать укреплению международного сотрудничества в области прав человека. Они требуют задействования широкого круга субъектов на международном, национальном и местном уровнях. Следует поощрять всеобщую ратификацию международных договоров и их эффективное применение внутри стран. Важную роль также играет диалог между государствами и контрольными органами, причем последние должны располагать необходимыми средствами.
