



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/WG.19/2
18 August 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят шестая сессия

Межсессионная рабочая группа открытого
состава по повышению эффективности
механизмов Комиссии по правам человека
Первая сессия, Женева,
27 сентября - 1 октября 1999 года

Комментарии, замечания и альтернативные рекомендации по докладу Бюро пятьдесят четвертой сессии Комиссии по правам человека, представленному во исполнение решения 1998/112 Комиссии по правам человека (E/CN.4/1999/104), представленные делегациями Алжира, Бутана, Вьетнама, Египта, Исламской Республики Иран, Индии, Китая, Кубы, Малайзии, Мьянмы, Непала, Пакистана, Судана и Шри-Ланки*

* Нередктированный вариант этого текста был ранее распространен только на английском языке в качестве приложения к документу E/CN.4/1999/120.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 4	3
А. Общие замечания	5 - 27	4
В. Подробный анализ	28 - 93	9
С. Взгляд в будущее	94 - 102	32
Приложение. Компиляция рекомендаций	37	

Введение

1. Делегации, представляющие настоящий документ, высоко оценивают усилия и работу Бюро по подготовке своего доклада (далее именуется "докладом") по обзору специальных механизмов Комиссии по правам человека (в дальнейшем именуется "обзором"). Достоинство этого доклада заключается в том, что он стимулирует обсуждение многих важных вопросов, затрагивающих работу Комиссии по правам человека и ее механизмов. Однако подход, использовавшийся при подготовке доклада, как представляется, является пристрастным и неполным во многих отношениях и, похоже, что Бюро применяло избирательный подход, сосредоточившись лишь на нескольких вопросах, упуская из виду необходимость иметь общую картину всего круга проблем, существующих в области прав человека, особенно определенных в Венской декларации и программе действий.
2. Данный документ представляет собой реакцию на многочисленные предложения, содержащиеся в докладе Бюро, и был подготовлен с целью обогатить обсуждение различных путей и средств достижения подлинного улучшения положения в области прав человека во всем мире. В нем содержится анализ предложений, внесенных Бюро, и делается попытка представить альтернативные предложения и рекомендации. Тем самым была сделана попытка представить новое видение международного сотрудничества в области прав человека на будущее.
3. Бюро получило свой мандат на основе решения 1998/112 1/, которое было принято Комиссией по правам человека в качестве компромисса после представления проекта решения L.2 и измененной формулировки L.2 группой стран с целью включения основных элементов проекта резолюции L.105, представленного Кубой на пятьдесят третьей сессии Комиссии по правам человека. В проекте решения L.2 предлагается обеспечить большую открытость в переговорах и создать механизм, обеспечивающий максимальное участие всех членов Комиссии, а также других государств - членов Организации Объединенных Наций в процессе переговоров в Комиссии по правам человека. В основных элементах проекта резолюции L.105, представленного Кубой в 1997 году и озаглавленного "Перестройка и активизация деятельности Комиссии по правам человека", содержится призыв к Комиссии рассмотреть: а) перестройку повестки дня; б) документацию для рассмотрения Комиссией; с) методы работы Комиссии (регламент выступлений, метод консультаций во время сессии Комиссии, участие НПО); d) общий обзор системы специальных процедур; и e) обзор кадровой политики.

1/ Решение 1998/112 гласит: "На своем 60-м заседании 24 апреля 1998 года Комиссия по правам человека с целью повышения эффективности механизмов Комиссии постановила без голосования назначить Бюро для проведения обзора этих механизмов с целью представления рекомендаций Комиссии на ее пятьдесят пятой сессии".

4. На этом фоне вызывает разочарование, что в обзоре не сделана попытка разработать перспективное видение, которое шло бы дальше укоренившихся общепринятых взглядов или выдвигало бы альтернативную точку зрения для развития и защиты прав человека.

А. Общие замечания

5. В идеальном случае процесс рассмотрения должен представлять собой мероприятие технического характера, направленное на повышение эффективности механизмов Комиссии по правам человека путем обеспечения соблюдения идеалов объективности, беспристрастности, универсальности и деполитизации, а также нераздельности всех прав. Однако общий подход Бюро заключался в приравнивании эффективности исключительно к усилению контроля и соблюдения. Для Бюро право затрагивать ситуацию в стране должно оставаться неприкосновенным. Кроме того, согласно предложениям Бюро, все механизмы будут использоваться для контроля за положением в странах. Это будет на практике предполагать, что вся сессия Комиссии окажется сосредоточенной на положении в странах, которое будет рассматриваться трижды: а) в ходе рассмотрения докладов тематических механизмов; б) в рамках процедуры 1503 и; с) по пункту повестки дня о положении в странах.

6. Предложения Бюро, которые, как предполагается, были призваны усилить эффективность Комиссии по правам человека и ее механизмов, в реальности оказываются лишь контрпродуктивными и приводят к дальнейшей политизации Комиссии по правам человека и ее деятельности. Кроме того, оно не затронуло высказывавшееся развивающимися странами беспокойство относительно растущей политизации, двойных стандартов и избирательности, а также необходимости обеспечить, чтобы никакой стране не было позволено использовать права человека для достижения политических или любых других не связанных с правами человека целей.

7. "Эффективность" Комиссии по правам человека и ее механизмов не проистекает из их способности принуждать или оказывать давление на страны через посредство заострения внимания на контроле и отыскивания виновных. Его функцией является развитию доверия и сотрудничества путем выявления подходов, абсолютно лишенных политизации и избирательности, оказание содействия в выявлении решений и облегчении эффективного пользования правами человека на низовых уровнях, особенно путем развития и укрепления национального потенциала. В этой связи следует признать, что расширение и усиление роли механизмов контроля Комиссии по правам человека, расширение сферы обсуждения положения в странах и использование Комиссией по правам человека и ее Бюро в качестве средств, с помощью которых государства вынуждались бы сотрудничать с механизмами в области прав человека, вряд ли приведут к подлинному повышению эффективности Комиссии по правам человека.

8. Именно исходя из такого конструктивного подхода, группа государств-единомышленников (ГГЕ) начала в 1996 году процесс, призванный покончить с недоверием и разделением по линии "Север-Юг" в Комиссии по правам человека, призвала

положить конец политизации и избирательному отыскиванию виноватых и вместо этого приступить к развитию диалога, сотрудничества и созданию доверия. Это как раз тот вопрос, который выделила в своем коллективном обращении Группа азиатских стран и который нашел свое отражение в материалах, представленных в Бюро многими отдельными странами. Однако эти вопросы отошли в работе Бюро на второй план и были отложены на будущее на том основании, что пока еще не существует достаточного консенсуса в отношении того, что требуется предпринять.

9. В настоящее время обсуждения по вопросам прав человека ведутся вокруг жесткой концепции личности как стороны, предъявляющей права, и государства как нарушителя прав человека. Возрастающие темпы глобализации и текущие события однако доказали, что структуры и практика самой глобализации могут зачастую как прямо, так и косвенно, приводить к нарушениям прав человека не только в отношении экономических, социальных и культурных прав, но также и в отношении гражданских и политических прав. Значимость этого явления является тройственной:

a) Упор на механизмы в области прав человека, призванных возлагать вину и наказывать государства без учета признанных международных структур, является неуместным.

b) Поскольку действующее международное право применяется только к действиям, которые могут быть конкретно установлены (т.е. совершенные государством), а не к связанной с наднациональными силами практике (т.е. глобализация), которая представляет собой контекст таких действий, подход на основе контроля может охватывать последствия нарушения прав человека, но не их причины.

c) Тот факт, что международные структуры являются причиной нарушения прав человека, особо указывает на важность международного сотрудничества в области прав человека.

10. Из вышесказанного явствует, что международное сотрудничество имеет два аспекта:

- i) международное сотрудничество как подход следует отличать от конфронтации;
- ii) международное сотрудничество как главное средство подхода к международным структурам, которые являются причиной нарушений прав человека.

11. Однако в докладе международное сотрудничество интерпретируется (как в правовом отношении, так и в практическом смысле) лишь как обязательство для достижения результата. То есть доклад заострен на том, что государства обязаны делать, при этом не учитываются уместность механизмов Комиссии по правам человека, доверие к ним и их подотчетность. То, что осуществление международного сотрудничества требует уделения

большого внимания аспектам оказания содействия (а не исключительное внимание выполнению и контролю) и выдвигении на первый план технического сотрудничества во всех видах деятельности в области прав человека оказались, к сожалению, упущенными из виду.

12. Также в докладе Бюро, как представляется, не уделено внимания сбалансированности, достигнутой в Венской декларации и Программе действий, которая подтвердила "универсальный, неделимый, взаимозависимый и взаимосвязанный" характер прав человека и необходимость для международного сообщества "относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием". Доклад Бюро, с одной стороны, сосредоточен в основном на содействии гражданским и политическим правам, а, с другой стороны, в нем делается попытка слияния и урезания мандатов, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам. В результате представляется, что была упущена из виду необходимость обеспечения принципа неделимости прав человека путем прямого рассмотрения существующей несбалансированности между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами, с другой.

13. Кроме того, также не отражается "специфика", о которой говорится в Венском документе, признающем "значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей". Из доклада следует, что существует намерение применять одинаковый подход ко всем странам, независимо от их уровня развития и их религиозной и культурной ориентации.

14. Проблема несотрудничества государств с механизмами не может быть просто сведена к отсутствию политической воли. Для большинства государств сотрудничество с механизмами и их приемлемость зависят от объективных элементов, таких, как чувствительность механизмов к особенностям соответствующего государства, их полезность для решения возникающих проблем, а также уровень поощрения, который они могут обеспечить для постепенных шагов в деле продвижения в направлении развития и защиты прав человека. Именно в этой связи становится уместным и необходимым кодекс поведения для соответствующих механизмов.

15. Парадоксально, что в то время как Комиссия по правам человека и ее Бюро, при содействии со стороны Верховного комиссара по правам человека, будут проводить углубленную проверку обязательного соблюдения механизмов государствами, этим государствам предлагается отказаться от ответственности за разработку кодекса поведения и предполагается поручить эту задачу Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Фактически даже не предусматривается, что государства будут контролировать и оценивать функционирование механизмов Комиссии по правам человека, которые, как ожидается, будут сами заниматься указанными вопросами и разрабатывать наилучшую практику вместе с Верховным комиссаром по правам человека. Ясно, что именно Комиссии по правам человека, а не Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следует разработать кодекс поведения для механизмов и оценивать их действенность на регулярной основе.

16. Одним из ключевых элементов подхода Бюро было также расширение своей собственной сферы деятельности и функций далеко за пределы сферы и функций каких-либо бюро в прошлом и других подобных органов в иных частях системы Организации Объединенных Наций. Это включает передачу Председателю Комиссии полномочий назначать, среди прочего, членов Подкомиссии и придание Бюро основной роли в области контроля и проверки. Без учета того факта, что правила процедуры предусматривают роль в принятии решений лишь по процедурным вопросам, в докладе делается попытка придать Бюро неотъемлемую и постоянную роль в контрольной деятельности Комиссии по правам человека. Это - нездоровое явление, и оно лишь приведет к уменьшению доверия к Бюро.

17. С правовой точки зрения Бюро имеет в основном представительный характер и не пользуется какими-либо независимыми полномочиями. Члены Бюро в первую очередь и прежде всего представляют точки зрения своих региональных групп, и их действия поэтому должны в любое время полностью отражать это. Для Бюро не предусмотрено возможности для того, чтобы выполнять действия и функции, подменяя при этом Комиссию по правам человека и подрывая ответственность самой Комиссии по правам человека и делая неуместным наличие региональных групп, от которых члены Бюро получают свои полномочия. Исполнительная роль для Бюро на практике исключается.

18. Согласно докладу, региональные группы являются одной из главных причин политизации и разделения по признаку "Север-Юг" в работе Комиссии. Однако следует указать, что политизация не является результатом объединения развивающихся стран по региональному признаку. Скорее, принцип регионализма регулярно используется одной региональной группой в качестве средства поучения других.

19. В докладе также делается попытка наделить Верховного комиссара и секретариат посягающими на права других контрольными полномочиями, предоставив Верховному комиссару возможность быть одним из инициаторов конкретных решений Комиссии по странам. Такие рекомендации лишь сведут на нет усилия по развитию сотрудничества и уменьшению политизации между государствами.

20. Хотя одна из целей обзора заключалась в том, чтобы избежать дублирования и параллелизма в работе, некоторые из предложений Бюро идут как раз в противоположном направлении. Например, прилагаемая реформа процедуры 1503 не приведет к ликвидации проблемы дублирования при выполнении обязательств по представлению докладов (как по процедуре 1503, так и по тематическим механизмам), также она не сможет обеспечить того, чтобы лишь утверждения о грубых и систематических нарушениях передавались государствам. Это также подорвет конфиденциальность и уменьшит временные рамки для поступления сообщений в Комиссию по правам человека до практически неприемлемого уровня. Кроме того, это сделает невозможным объективную фильтрацию информации независимыми экспертами Подкомиссии и передаст принятие решений в руки непроверенного и нового экспертного органа из пяти членов, назначаемого Председателем Комиссии. Кроме того, предложенные реформы предусматривают повышение роли

секретариата в предварительном рассмотрении сообщений - шаг, который является политически нежелательным и практически невозможным, учитывая существующий объем работы секретариата.

21. По этим причинам предварительное рассмотрение сообщений должно продолжать осуществляться беспристрастным органом и должна быть сохранена нынешняя структура Рабочей группы по сообщениям, в состав которой входят члены Подкомиссии и Рабочей группы по изучению ситуаций, состоящей из членов региональных групп. Единственная требующаяся реформа состоит в том, чтобы Рабочая группа по сообщениям собиралась дважды - первый раз для предварительного рассмотрения сообщений и решения вопроса о том, что следует передать правительствам для представления ответа, а затем для вынесения решения на основе ответов правительств, сообщения которых должны быть переданы Подкомиссии.

22. Любая попытка реформирования этого института должна быть направлена на улучшение его функционирования, а не на его постепенную фактическую ликвидацию. Хотя рекомендацию о том, что Подкомиссия не должна принимать резолюции и должна сосредоточиться на своей роли как "мозгового центра", следует приветствовать, остальные предложения не являются надлежащим образом обоснованными. Это особенно верно сейчас, когда Подкомиссия приступила к самостоятельному проведению ряда реформ и постепенно усиливает свое внимание к различным вопросам, относящимся к экономическим, социальным и культурным правам.

23. Что касается рабочих групп, то утверждалось, что консенсус не всегда необходим при разработке нормотворческих инструментов. Это предложение лишь подорвет цель обеспечения международного сотрудничества в интересах прав человека на универсальной основе. Это также будет противоречить духу соответствующих резолюций Организации Объединенных Наций, призывающих к установлению норм, которые пользовались бы широчайшей возможной поддержкой.

24. И наконец, доклад не содержит какой-либо перспективной картины или концептуальной идеи о том, каким образом может быть сформирован и применяться сбалансированный подход к правам человека. Также в докладе не нашла отражения необходимость в поддержании Управлением Верховного комиссара по правам человека всех элементов программы в области прав человека на сбалансированной и неизбирательной основе посредством обеспечения адекватного персонала и ресурсов.

25. В заключение следует указать, что рекомендации, содержащиеся в докладе Бюро, должны были бы быть более сбалансированными и иметь своей главной целью повышение эффективности механизмов Комиссии по правам человека путем дальнейшего развития международного сотрудничества.

26. Необдуманное и чрезмерно амбициозное усилие по реформированию Комиссии по правам человека не должны привести к ухудшению тех результатов, которые были до сих пор достигнуты в области прав человека, особенно в том, что касается ограниченных уровней сотрудничества между государствами. (Это особенно верно, учитывая неадекватные ресурсы Управления Верховного комиссара по правам человека и тот факт, что сотрудничество всех стран является критически важным для выполнения задачи привлечения большего количества ресурсов.)

27. В соответствии с положениями решения 1998/112 Бюро выполнило свой мандат, представив свои рекомендации. В настоящее время Комиссии по правам человека и государствам предстоит определить дальнейший ход действий. Предложения Бюро следует подвергнуть всестороннему и тщательному изучению, и их нельзя рассматривать по частям. С этой целью необходимо создать рабочую группу государств открытого состава для изучения всех важных вопросов, которые Бюро не удалось решить адекватным образом, и рассмотреть предложения Бюро с целью их изменения в случае такой необходимости.

С. Подробный анализ

28. В пункте 3 своего доклада Бюро указывает, что различные правительства и специализированные учреждения представили письменные замечания и предложения в связи с процессом проведения обзора. Однако в докладе все эти предложения не отражены равноценным образом. Кроме того, вызывает сожаление, что Бюро не привлекало региональные группы ко **всем этапам** подготовки своего доклада, что делает Бюро своего рода "независимым органом" с собственными полномочиями, а не органом, обеспечивающим географическое представительство государств-членов. Это может быть интересной идеей, но просто не отражает существующую практику и правовые основы Комиссии по правам человека.

29. Единственная ссылка на L.2 во всем тексте содержится в пункте 6. Здесь Бюро просто упоминает эти вопросы, делает вывод, что проводившиеся до настоящего времени ограниченные обсуждения не дают достаточных оснований для подготовки оперативных или окончательных рекомендаций, и удовлетворяется предложением продолжать усилия в этой области. Учитывая ход самого процесса обзора, L.2 и L.105 должны были стать его отправными точками. Далее следует отметить в этой связи, что группа азиатских государств в своем коллективном представлении ясно высказала свою точку зрения, состоящую в том, что это мероприятие следует рассматривать как часть общего процесса рационализации работы Комиссии по правам человека и что за ним должно последовать комплексное рассмотрение работы Комиссии по правам человека и Третьего комитета Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Альтернативная рекомендация 1: Создать рабочую группу государств открытого состава для обсуждения вопросов L.2, L.105, доклада Бюро и предложений, представленных отдельными делегациями

30. В пункте 7 своего доклада Бюро исключило какое-либо обсуждение мандата Верховного комиссара по правам человека. В то же время оно вынесло рекомендации Верховному комиссару в свете резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи. Одним из наиболее важных аспектов этой резолюции Генеральной Ассамблеи является роль Верховного комиссара в осуществлении права на развитие. К сожалению, эта область была полностью упущена Бюро. Аналогичным образом в докладе также не затрагиваются вопросы создания и организации сбалансированной программы в области прав человека и необходимости выделения адекватных людских и финансовых ресурсов для наращивания потенциала, прав на развитие, экономических, социальных и культурных прав, технического сотрудничества и т.д.

Альтернативная рекомендация 2: Включить разработку сбалансированной программы в области прав человека в повестку дня вышеупомянутой рабочей группы

31. В пункте 9 доклада Бюро упускается из виду тот факт, что мандат Подкомиссии постоянно уточнялся и совершенствовался Комиссией по правам человека, особенно путем принятия резолюций в последние несколько лет. В анализе, содержащемся в пункте 19 доклада, признается, что произошло расширение мандатов по специальной процедуре и высказываются аргументы против произвольного урезания или ограничения тех или иных мандатов. Однако в последующих рекомендациях предлагаются меры, противоречащие этому анализу, поскольку в них произвольно рекомендуется слияние или ликвидация некоторых мандатов. Мандаты, которые были предложены для слияния или ликвидации, весьма важны для развивающихся стран, например слияние мандата Специального докладчика по структурной перестройке и Специального докладчика по иностранной задолженности. В докладе не комментируется озабоченность в связи с несбалансированностью тематических и сходных механизмов между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами - с другой.

32. В указанных в пункте 11 основополагающих целях доклада не указывается адекватным образом на устремления многих правительств развивающихся стран в отношении:

необходимости избегать политизации, двойных стандартов и избирательности или использовать права человека для достижения политических и экономических целей;

необходимости добиваться сбалансированности между индивидуальными и коллективными правами;

растущей необходимости, особенно в нашу эпоху либерализации торговли и глобализации экономики, осуществить и сделать практически действующим право на развитие. Таким образом, основополагающие цели можно было бы рассматривать в качестве шага назад по сравнению с достижениями, отраженными в Венской декларации и Программе действий;

с другой стороны, в определении и цели мероприятий в рамках механизма рассмотрения смешиваются две различные концепции: "повышение эффективности" механизмов Комиссии, что является согласованной целью, и "механизмы укрепления", что является одним из возможных средств достижения этой цели.

33. Бюро в Замечаниях 1 и 2 приводит описание своей задачи как укрепление потенциала Организации Объединенных Наций в деле поощрения и защиты прав человека и содействие предупреждению их нарушений. Указывается, что максимальная деполитизация является важным средством для достижения вышеупомянутой цели. Вопреки этому заявлению суть рекомендаций, содержащихся в докладе, направлена на укрепление механизмов контроля, расширение сферы обсуждения положения в странах и использование Комиссии по правам человека и ее Бюро в качестве средств для вынуждения государств сотрудничать с механизмами по правам человека. Такие усилия скорее всего окажутся контрпродуктивными и приведут к дальнейшей политизации.

34. В Замечании 3 ясно говорится о главной направленности доклада, а именно обеспечение сотрудничества так называемых "непокорных правительств" с Комиссией по правам человека и ее механизмами. Согласно утверждению Бюро, основополагающим фактором, от которого зависит эффективность деятельности Комиссии и ее механизмов, является обязательство всех правительств в максимальной степени сотрудничать с этими механизмами. Ни в коей мере не оспаривая необходимость сотрудничества всех правительств с Комиссией по правам человека и ее механизмами, необходимо указать, что вышесказанное представляет собой весьма упрощенную точку зрения. Она не только характеризует подход к правам человека, строящийся на контроле, но также игнорирует тот факт, что значительное большинство стран сотрудничают с механизмами. Необходимость состоит в том, чтобы отыскать ответ на вопрос, почему некоторые механизмы порождают сотрудничество, а другие нет.

35. В пункте 15 доклада Бюро не рассматриваются в полной мере препятствия на пути достижения такого сотрудничества. Факт отсутствия сотрудничества не следует рассматривать только под углом отсутствия политической воли. Совершенно понятны законные причины некоторых случаев отсутствия сотрудничества, а именно субъективность, двойные стандарты, избирательность, неправильное использование механизмов и иногда особые обстоятельства, связанные с внутренним положением и условиями в конкретной стране.

36. Нарушения прав человека происходит в любом обществе, и об эффективности Комиссии по правам человека необходимо судить по тем результатам, которых она добивается на местах во всех частях мира, в том что касается более высокого уровня защиты людей. Подлинные изменения происходят на местах только в результате наличия благоприятного международного климата, работы национальных институтов и при осуществлении программ технического сотрудничества, направленных на развитие национального потенциала. Контроль сам по себе не может породить национальную волю или решить любую проблему, и если не налажено сотрудничество, то на механизмах также лежит в этой связи доля ответственности. Если правительства не сотрудничают, то Комиссия по правам человека обязана изучить вопрос о том, почему возникают такие ситуации и каким образом положение может быть исправлено. Комиссия по правам человека должна задать себе вопрос, заключается ли проблема просто в отсутствии со стороны правительств политической воли проводить изменения и улучшения. Если представленные резолюции основаны на политических соображениях, а не исходят из интересов защиты прав человека, то обязаны ли в этом случае государства осуществлять сотрудничество? По любой оценке число государств, осуществляющих сотрудничество, значительно больше, чем тех, которые этим не занимаются. Улучшилось ли автоматически от этого их положение в области прав человека? Не стала ли бы деятельность Комиссии по правам человека более эффективной, если бы она смогла сориентировать коллективный потенциал международного сообщества на такие страны, чем заниматься бесплодными попытками принудить к сотрудничеству в любых обстоятельствах тех, кто не хочет этим заниматься? Также должно быть признано, что такое принуждение выходит за пределы возможностей Комиссии по правам человека или Организации Объединенных Наций и что существует необходимость оказывать помощь странам в отыскании решений и оказании им содействия в развитии своего потенциала.

Альтернативная рекомендация 3: Включить вопрос об эффективных подходах к развитию прав человека и международного сотрудничества в этих целях в повестку дня вышеупомянутой рабочей группы

37. В пункте 16 доклада Бюро предлагает разработать надлежащую стратегию и конкретный план действий, гарантирующий выделение необходимых средств из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций для целей эффективного осуществления предусмотренных в этом докладе мер. Это предложение должно быть в установленном порядке обсуждено в Пятом комитете в Нью-Йорке. Кроме того, также необходимо учитывать существующие в настоящее время трудности по удовлетворению финансовых потребностей программ развития (имеющих прямую связь с развитием и защитой прав человека), включая уменьшение уровня официальной помощи на цели развития.

38. Бюро в своем Предложении 1 предложило Генеральному секретарю разработать надлежащую стратегию и конкретный план действий, гарантирующий в ходе следующего двухгодичного периода выделение необходимых ресурсов из регулярного бюджета для целей эффективного осуществления предусмотренных в докладе мер. Кроме того, Бюро

настоятельно предложило передать средства, сэкономленных при обслуживании конференций, в бюджет Управления Верховного комиссара по правам человека. Преждевременно говорить о ресурсах для осуществления мер, которые не обсуждались и не были согласованы Комиссией по правам человека. Помимо этого, Генеральный секретарь дал ясное заверение в том, что любые средства, сэкономленные в любой части системы Организации Объединенных Наций, пойдут на деятельность в целях развития. Эта рекомендация Бюро противоречит позиции Генерального секретаря. В любом случае вопрос о выделении дополнительных ресурсов Управлению Верховного комиссара по правам человека не может обсуждаться без рассмотрения вопроса о том, как обеспечить большую открытость финансовых операций Управления Верховного комиссара по правам человека и каким образом расходуются его нынешние ресурсы. Совершенно необходимо, чтобы государства выяснили, рассматривает ли Управление Верховного комиссара по правам человека все права человека как неделимые и распределяются ли сбалансированным образом персонал и ресурсы для поощрения всех прав. Аналогичным образом более пристального рассмотрения заслуживает роль добровольных фондов. Каков характер финансирования различных специальных докладчиков и существует ли какая-либо дискриминация между ними?

Альтернативная рекомендация 4: включить вопрос о рассмотрении финансирования и расходов Управления Верховного комиссара по правам человека, а также о сбалансированности и распределении персонала и ресурсов в повестку дня рабочей группы.

39. В Замечании 4 Бюро указало на необходимость гарантировать, чтобы деятельность механизмов Комиссии обеспечивала надлежащее и эффективное использование скудных имеющихся ресурсов. Его последующие рекомендации о слиянии и ликвидации мандатов являются, однако, столь скромными, что, как представляется, эта точка зрения оказалась забытой.

Глава II доклада. Специальные процедуры

40. В Замечании 5 Бюро специальные процедуры отнесены к числу важнейших достижений Комиссии и подтверждается правильность содержащегося в Венской декларации и Программе действий заключения относительно необходимости сохранения и укрепления этой системы и необходимости полномасштабного сотрудничества с ними всех государств. Это предложение является вполне приемлемым. Однако эти механизмы не могут навязываться государствам, и любые попытки сделать это окажутся контрпродуктивными. Возвращаясь к Венской декларации и Программе действий, необходимо отметить, что использованные выше формулировки не указывают на что-либо обязательное ("Всем государствам предлагается осуществлять с ними полномасштабное сотрудничество"). В докладе следует подтвердить формулировку Венской декларации и Программы действий.

Альтернативная рекомендация 5: Комиссии по правам человека следует подтвердить путем принятия резолюции или решения добровольный характер сотрудничества с механизмами.

41. В пункте 19 доклада Бюро упоминается о наличии озабоченности по поводу появления все новых и новых мандатов в рамках специальных процедур, а также по поводу обусловленной этим нагрузки на секретариатскую систему и на государства. Реагируя на такую озабоченность, важно учитывать, что она возникла на том этапе, когда почти полностью завершилось создание специальных процедур для рассмотрения различных аспектов гражданских и политических прав и аналогичные мероприятия только что начались в области экономических, социальных и культурных прав.

42. В рекомендации 1 Бюро предлагает а) слияние мандатов Специального докладчика по структурной перестройке и Специального докладчика по иностранной задолженности, b) преобразование мандата Специального докладчика по токсичным отходам в мандат Специального докладчика по правам человека и окружающей среде, c) преобразование Рабочей группы по произвольным задержаниям в структуру Специального докладчика по произвольным задержаниям, d) преобразование структуры Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям в структуру Специального докладчика по исчезновениям, e) прекращение мандата Специального докладчика по вопросу об использовании наемников и передачу этого вопроса в Шестой комитета и f) назначение нового специального докладчика по современным формам рабства вместо Подкомиссии Рабочей группы.

43. С одной стороны, эти предложения нацелены только на механизмы, которые инициировались развивающимися странами. С другой стороны, значительное большинство докладчиков по странам и тематических докладчиков в области гражданских и политических прав остались незатронутыми, несмотря на тот факт, что существуют явные случаи дублирования работы. Нет каких-либо рекомендаций в отношении того, каким образом могут быть объединены или ликвидированы некоторые мандаты по гражданским и политическим правам. Например, не было учтено предложение Группы азиатских государств о слиянии тематики произвольных казней и пыток. В настоящее время имеется 16 докладчиков по отдельным странам. Бюро вообще не предприняло каких-либо попыток рассмотреть вопрос о возможности слияния каких-либо мандатов. Например, один Специальный докладчик мог бы охватывать Чад, Экваториальную Гвинею и Сомали, а другой - Руанду, Демократическую Республику Конго и Бурунди. Также могло бы быть осуществлено слияние мандатов, относящихся к женщинам и детям и свободе выражения мнения и независимости судей. Мандат независимого эксперта по перемещенным внутри страны лицам мог бы быть отменен, и Управлению по координации гуманитарной помощи могло бы быть поручено представление докладов по этому вопросу Комиссии по правам человека. Аналогичным образом Бюро следовало бы заняться такими вопросами, как роль Специального докладчика по вопросу о пытках в тех странах, которые ратифицировали Конвенцию против пыток или представили исчерпывающие доклады об условиях в своих странах и подвергались проверке Комитетом против пыток.

44. Рекомендация Бюро о слиянии мандатов Специального докладчика по структурной перестройке и Специального докладчика по иностранной задолженности усилит существующую несбалансированность между правами отдельных лиц и коллективными правами, особенно в то время, когда международное сообщество прилагает все усилия для ликвидации негативных последствий глобализации экономики и либерализации торговли и для решения различных проблем, возникающих в связи с их осуществлением. Что касается мандата Специального докладчика по токсичным отходам, то его следует сохранить, поскольку существует необходимость изучения противоречий в законодательстве различных стран, связанном с производством и экспортом токсичных отходов.

Альтернативная рекомендация 6: включить вопросы, затронутые в пунктах 44 и 45 выше, в повестку дня для обсуждения в рабочей группе

45. В Замечаниях 6-10 Бюро обсуждает положение в странах. Для начала делается категорическое утверждение о том, что Комиссия по правам человека должна располагать эффективными возможностями для применения пострановой процедуры. Далее Бюро делает правильное заявление о том, что такие действия должны предпочтительно осуществляться на основе консенсуса, по возможности, при участии соответствующей страны. Далее добавляется, что никакой процедурный механизм не может гарантировать консенсуса. (Никакого пояснения не приводится, почему в такую процедуру не могут быть внесены поправки.) И наконец, делаются ссылки на необходимость деполитизации, интроспекции и укрепления роли докладов тематических механизмов. Затем выражается точка зрения, что проведенное до сих пор ограниченное обсуждение не дает оснований для того, чтобы сформулировать вывод по вопросу о том, представляется ли возможным или целесообразным создание процедур, которые могли бы дополнить, ограничить или заменить прерогативу правительств возбуждать пострановые процедуры. Далее добавляется, что Комиссии следует провести более глубокое изучение этого вопроса в будущем.

46. Из вышесказанного очевидно, что недостаточное внимание было уделено документу L.2 и духу консенсуса, а также конструктивным подходам, основанным на принципах неизбирательности, диалога и сотрудничества, на которых они строятся. Бюро не вдавалось в основные аспекты вопроса о том, являются ли действенными резолюции, касающиеся конкретных стран, и привело ли принятие таких резолюций к конкретным результатам на местах. Утверждать, что страны, поставленные перед такими резолюциями в прошлом, считают их хорошей идеей в настоящее время, имеет весьма ограниченную перспективу. Это исключительные случаи, и вопросы недоверия и раздела "Север-Юг" не возникают в связи с такими примерами. Резолюции по странам и весь пункт повестки дня о положении в странах должны рассматриваться в более широком контексте Комиссии по правам человека и воздействия, которое политизация в результате принятия таких резолюций оказывает на ее работу в целом. С проблемами в области прав человека сталкивается не только одна группа стран. Такие проблемы существуют во всех частях мира. Возникает вопрос, предполагает ли позиция Бюро, что в отношении стран должны быть приняты резолюции, особенно в той ситуации, когда существует одна группа стран, которая избирательно нацеливает такие резолюции против других. В настоящее время

резолюции, направленные против некоторых стран, избирательно нацеливаются особой группой стран. Также не ясно, почему Бюро решило поставить эти призывы в зависимость от консенсуса, вместо того чтобы сделать их обязательными, особенно в отношении резолюций по странам. Фактически оба элемента консенсуса и вовлеченности соответствующих стран являются наиболее важными факторами, оказывающими воздействие на эффективность действий Комиссии. Поскольку весь процесс рассмотрения механизмов начался с принятия документа L.2 и в настоящее время Бюро решило отложить решение этого вопроса на будущее, было бы лишь вполне законным также отложить все другие содержащиеся в докладе рекомендации до разрешения этого вопроса.

47. Интересная мера, предложенная Бюро в этом отношении, заключающаяся в том, чтобы "снизить накал противостояния и уровень политизации в контексте той или иной проблемной ситуации в конкретной стране", должна обеспечить придание меньшей значимости "региональным или союзническим интересам или вопросам в контексте конфликта по линии Север-Юг". Следует отметить, что практика работы с использованием региональных групп широко применяется по всей системе Организации Объединенных Наций. Этот принцип не только не способствует созданию атмосферы противостояния, но отражает реальность международной системы. В любом случае развивающиеся страны не злоупотребляют им.

48. В пунктах 23 и 24 доклада Бюро содержится призыв к укреплению роли тематических механизмов в качестве авторитетных источников информации и аналитических материалов о нарушениях прав человека в любых районах мира, что определенным образом изменяет характер их мандата. Это, однако, может усилить политизацию работы Комиссии, поскольку предполагает расширение мандата тематических процедур, по которым на данном этапе не существует консенсуса. Предложение Бюро об укреплении роли тематических механизмов Комиссии в качестве авторитетных источников информации и аналитических материалов о нарушениях прав человека в любых районах мира необходимо подвергнуть тщательному рассмотрению. В лучшем случае доклад любого специального докладчика является лишь индивидуальной оценкой какой-либо ситуации и не может рассматриваться в качестве авторитетного источника.

Альтернативная рекомендация 7: а) включить пункт о подробном рассмотрении положения в странах в повестку дня рабочей группы; b) любое обсуждение "положения в странах" следует проводить на конфиденциальных сессиях; c) следует рассмотреть вопрос о проведении на двухгодичной основе изучения положения в области прав человека в странах, к которым в настоящее время ежегодно применяются резолюции, если объективные неполитические элементы оправдывают это; d) Бюро следует обеспечить меры для обсуждения резолюций о положении в странах, председательствовать на таких переговорах должен член Бюро при участии представителя спонсоров и представителя

соответствующей страны; е) следует проводить периодическое рассмотрение контроля за положением в странах с целью его прекращения, исходя из объективных неополитических характеристик каждой ситуации; ф) следует изыскивать пути и средства для обеспечения объективных неополитических критериев для инициирования и прекращения принятия резолюций по положению в странах.

49. В Замечании 11 Бюро излагает некоторые общие цели специальных процедур, такие, как поддержание откровенного и подлинного диалога, выявление возможностей для оказания заинтересованным правительствам эффективной консультативной и технической помощи, обеспечение объективности и качества деятельности по установлению фактов и т.д. Однако оно совершенно упускает из виду необходимость контроля со стороны УВКПЧ и международного сообщества за выполнением рекомендаций в отношении технического сотрудничества. Какой смысл критиковать действия государств в области прав человека и призывать их к осуществлению проектов технического сотрудничества, если международное сообщество не готово подкрепить такую критику и призывы передачей необходимых ресурсов развивающимся странам.

50. В пункте 25 доклада рассматриваются основные особенности функций и задач тех механизмов, которые используются в рамках специальных процедур, однако в нем не нашли отражения некоторые из наиболее важных и часто высказываемых многими странами пожеланий, в частности в отношении необходимости уважения национального законодательства, недопустимости двойных стандартов, необходимости уважения универсального и неделимого характера прав человека, а также необходимости консультаций с соответствующими странами по всем вопросам до вынесения любых заключений и уважения национальных традиций, культурной и религиозной специфики.

Альтернативная рекомендация 8: Включить в повестку дня рабочей группы вопрос о конкретных путях и способах увеличения объема ресурсов, предназначенных для программы технического сотрудничества, в том числе о выделении на эти цели определенной доли средств регулярного бюджета УВКПЧ

51. В Замечании 12 Бюро описывает практику обращений с призывами к незамедлительным действиям как один из ключевых аспектов функционирования специальных процедур. Кроме того, в Рекомендации 2 Бюро подчеркивает, что Председатель Комиссии должен оказывать содействие в получении ответов на такие призывы. Однако в правилах и процедурах функциональных комиссий Экономического и Социального Совета, в которых исчерпывающим образом определяются полномочия Председателя и должностных лиц Комиссии, ничего не говорится о таких их основных обязанностях. Согласно этим правилам и процедурам, Председатель Комиссии по правам человека и Бюро могут принимать решения лишь по процедурным вопросам. Поэтому выполнение такой рекомендации может привести лишь к дальнейшей политизации и подрыву основ функционирования всех председателей и Бюро. Результатом этого стали бы ослабление независимости Председателя и подрыв его авторитета как непредвзятого руководителя, а также нежелательное расширение функций и задач Бюро.

Комментарий 1: Рекомендацию 2 Бюро следует безоговорочно отклонить.

52. В Замечании 13 Бюро призывает уделять приоритетное внимание вопросам межсекторального характера, включая права женщин, права детей и т.д. Однако в пункте 27 ничего не говорится о праве на развитие, которое имеет исключительно важное значение как одно из наиболее всеобъемлющих прав человека.

53. В Замечании 14 определяются требования, которым должны соответствовать и качества, которыми должны обладать лица, отбираемые для выполнения функций и задач в рамках специальных процедур. В нем подчеркивается важность независимости, объективности и т.д., однако ничего не говорится о принципе справедливого географического распределения.

54. В Рекомендации 3 Бюро предлагает, чтобы назначения на должности в рамках специальных процедур производились Председателем Комиссии после консультаций с Бюро. Это, однако, противоречит задаче обеспечения широкого признания специальных процедур. Все такие назначения должны производиться Бюро в консультации с региональными группами, а не только с другими членами Бюро. Необходимо также в полной мере учитывать любые возражения соответствующих государств. Следует помнить, что государства входят в состав Бюро в качестве представителей региональных групп, а не в качестве самостоятельных членов.

Альтернативная рекомендация 9: Рекомендацию 3 Бюро следует отклонить и Комиссии по правам человека следует принять процедурное решение, которое бы четко устанавливало, что все назначения производятся лишь с одобрения региональных групп.

55. В Предложении 2 Бюро просит УВКПЧ составить, на основе предложений правительств, НПО и т.д., и периодически обновлять список лиц, обладающих необходимыми личными качествами и квалификацией. До сих пор государства единолично выдвигали кандидатов на должности специальных докладчиков. Нынешнее Бюро впервые начало принимать предложения в отношении кандидатур от НПО, УВКПЧ и т.д. Хотя такая практика существует, она не получила официального признания со стороны Комиссии или региональных групп. Нельзя не упомянуть также и о том, что УВКПЧ никогда не отличалось транспарентностью в том, что касается ведения списков потенциальных кандидатов на должности в рамках программы технического сотрудничества и другие должности.

Альтернативная рекомендация 10: Комиссии по правам человека следует принять процедурное решение, которое бы четко устанавливало, что только государства правомочны выдвигать кандидатов на должности и что гражданин того или иного государства не может быть назначен на должность без согласия этого государства.

Альтернативная рекомендация 11: Предложить УВКПЧ направить всем государствам письма с просьбой о выдвижении кандидатур для включения в его реестр и опубликовать на ежегодной основе доклады с текущими списками экспертов, включенных во все его реестры, с указанием их квалификации, гражданства и т.д.

56. В Рекомендации 4 Бюро призывает Экономический и Социальный Совет принять общее решение, позволяющее немедленно приступить к осуществлению в предварительном порядке всех новых мандатов, рекомендует Совету провести специальную весеннюю сессию для рассмотрения предложений Комиссии, касающихся мандатов специальных процедур, и включить в повестку дня очередной майской организационной сессии Совета вопрос о рассмотрении предложений Комиссии. Здесь Бюро явно вторгается в сферу ведения Совета. Можно подумать, что у Совета есть только Комиссия по правам человека и нет никаких других вспомогательных органов. Указанные вопросы должны решаться самим Советом с учетом его собственной практики. Комиссия по правам человека не может претендовать на особое отношение со стороны Совета.

Комментарий 2: Комиссия по правам человека не вправе давать советы по вопросам, рассмотрение которых является исключительной прерогативой Экономического и Социального Совета.

57. В Рекомендации 5 Бюро рекомендует сохранить трехлетний срок действия мандатов тематических механизмов. Что касается пострановых мандатов, то, по мнению Бюро, срок их действия может превышать один год при условии тщательного изучения в каждом конкретном случае всех соответствующих обстоятельств. Это предложение очень трудно понять. Нет никаких гарантий того, что Комиссия будет из года в год продлевать действие таких мандатов. Устанавливать более длительные сроки функционирования пострановых механизмов означает посягать на директивные полномочия Комиссии по правам человека.

Комментарий 3: Вторую часть Рекомендации 5 Бюро следует отклонить.

58. В своей Рекомендации 6 Бюро заявляет, что срок пребывания любого лица в той или иной конкретной должности не должен превышать шести лет. В качестве временной меры предлагается разрешить лицам, проработавшим в той или иной должности более трех лет, оставаться на этой должности еще три года. Одновременно Бюро рекомендует сохранить за этими лицами право на повторное назначение в рамках других мандатов. Если первую часть рекомендации Бюро можно только приветствовать, то в отношении второй части возникают вопросы. Не ясно, почему лицо, проработавшее шесть лет в какой-либо должности, должно иметь право на повторное назначение в рамках других мандатов. Такая практика привела бы к тому, что некоторые лица, работающие в области прав человека, вновь и вновь возникали бы в качестве специальных докладчиков по различным темам.

Комментарий 4: Первая часть Рекомендации 6 Бюро вполне приемлема. Вторую же часть этой рекомендации следует отклонить.

59. Замечание 15 и Предложение 3 Бюро касаются необходимости уважения привилегий и иммунитетов, предоставленных лицам, занимающим должности в рамках специальных процедур. Бюро призывает Генерального секретаря пересмотреть в этой связи практику выдачи пропусков Организации Объединенных Наций. Вопрос об иммунитетах возник, судя по всему, в связи с делом Парама Кумарасвами, и любая рекомендация на этот счет должна основываться на окончательном вердикте Международного Суда. Таким образом, характер привилегий, о которых идет речь, еще только должен быть определен Международным Судом, и не следует предвосхищать его решения, тем более что специальные докладчики не являются сотрудниками Организации Объединенных Наций и поэтому не могут иметь пропусков Организации. Государства, безусловно, должны уважать привилегии и иммунитеты, предоставленные держателям мандатов, однако и сами эти лица должны вести себя достойно и в полной мере уважать национальное законодательство и национальные традиции, а также культурные и религиозные особенности.

Комментарий 5: Предложение 3 Бюро следует отклонить.

60. В пункте 35 Бюро подчеркивает важность максимально добросовестного исполнения должностными лицами, назначенными в рамках специальных процедур, своих обязанностей. Оно отмечает необходимость тщательного рассмотрения предложения о разработке соответствующего кодекса поведения и поддержку этой идеи со стороны самих специальных процедур. Поэтому в Предложении 4 оно просит Генерального секретаря ускорить работу по подготовке такого кодекса. По мнению Бюро, после принятия кодекса все обвинения в его нарушении должны рассматриваться на ежегодном совещании представителей специальных процедур, а соответствующие замечания и рекомендации направляться Комиссии.

61. Поддержку Бюро идеи разработки кодекса поведения можно только приветствовать, однако, учитывая, что специальные процедуры являются детищем Комиссии, любой такой кодекс должен разрабатываться самой Комиссией, а не Генеральным секретарем. Задача Генерального секретаря состоит в содействии функционированию специальных процедур. Определение норм поведения в рамках таких процедур, рассмотрение случаев их нарушения и принятие соответствующих мер являются прерогативой Комиссии. Поэтому в основу работы по подготовке кодекса поведения, касающегося всех специальных процедур, должны быть положены проекты резолюций L.86 и L.87 от 1997 года.

Альтернативная рекомендация 12: Предложение 4 следует отклонить. Комиссия по правам человека должна сама разработать кодекс поведения и сама оценивать работу механизмов. В этой связи следует вернуться к проектам резолюций L.86 и L.87 от 1997 года.

62. В Предложении 5 Бюро просит Управление Верховного комиссара по правам человека принять все необходимые меры для обеспечения эффективной и оперативной административной поддержки специальных процедур и полного и своевременного возмещения всех прямых расходов, связанных с выполнением их задач. Оно просит также рассмотреть вопрос о целесообразности предоставления должностным лицам, действующим в рамках таких процедур, статуса сотрудников Организации Объединенных Наций с должностным окладом 1 долл. США в год. Смысл этого предложения не до конца ясен. Что будет означать такой статус? Почему должны возмещаться прямые расходы? И каковы будут финансовые последствия такого решения? Кто будет определять, какие расходы подлежат возмещению? Нельзя ли урегулировать соответствующие вопросы на этапе подготовки бюджета по программам? Все эти вопросы требуют уточнения. Необходимо обеспечить равномерное распределение финансовой и иной поддержки между механизмами, ибо на сегодняшний день одни механизмы обеспечены всем необходимым, а другие испытывают острую нехватку ресурсов. Независимо от того, будут ли возмещаться прямые расходы, необходимо применять единые стандарты в деле финансовой и кадровой поддержки механизмов.

Комментарий 6: Предложение 5 следует отклонить как неконкретное и практически неосуществимое.

63. В Замечании 16 Бюро говорится о том, что специальные процедуры должны иметь возможность эффективно работать с правительствами, НПО и т.д. В нем, в частности, отмечаются усилия Управления Верховного комиссара по правам человека и специальных процедур по разработке справочного пособия и рекомендуется продолжить практику накопления и обобщения "передового опыта". В принципе трудно что-либо возразить против разработки такого пособия, однако этот вопрос тесно связан с кодексом поведения и с подходами к вопросу поощрения прав человека. Управление Верховного комиссара по правам человека и специальные процедуры не могут самостоятельно подготовить такое пособие. Его содержание должно быть предметом тщательного анализа на межправительственном уровне.

Альтернативная рекомендация 13: Комиссии по правам человека следует определить, каким должно быть содержание пособия, упомянутого в Замечании 16.

64. В своем Замечании 17 Бюро указывает на необходимость широкого информирования общественности о специальных процедурах и их функционировании; необходимость обеспечения того, чтобы группы и отдельные лица, предоставляющие информацию в рамках специальных процедур, не подвергались репрессиям; и необходимость уведомления лиц, предоставляющих такую информацию, о ее получении и результатах ее рассмотрения.

При этом оно подчеркивает, что в рамках специальных процедур должны приниматься все меры для проверки достоверности всей поступающей информации и соблюдаться все соответствующие принципы и требования. Последнее положение является частью рекомендации Азиатской группы и имеет, на наш взгляд, исключительно важное значение. Однако Бюро сформулировало эту рекомендацию как бы между прочим, не подчеркнув должным образом ее значения. Кроме того, в докладе Бюро не содержится сколько-нибудь серьезного анализа роли НПО и вопроса о том, не пора ли уточнить принципы и механизмы их участия в работе Комиссии.

Альтернативная рекомендация 14: Следует всесторонне рассмотреть вопрос о путях и способах совершенствования участия НПО в работе Комиссии по правам человека в целях повышения результативности сессий Комиссии и Подкомиссии и в случае необходимости представить Экономическому и Социальному Совету предложения в отношении корректировки процедур аккредитации и участия НПО.

65. Замечания 18 и 19 касаются работы с правительствами. По мнению Бюро, государства должны направлять приглашения всем и каждому из механизмов, выражающих достаточно обоснованную заинтересованность в посещении соответствующих государств. Бюро призывает правительства уважать основные положения мандатов миссий. Это не что иное, как попытка превратить добровольную акцию в обязанность. Бюро упомянуло даже о "санкциях" в случае отказа от сотрудничества. Говоря о необходимости сотрудничества со стороны правительств, нельзя забывать о том, что такое сотрудничество является добровольным и не может быть вменено государствам в обязанность. Утверждать обратное означало бы извращать смысл положений Венской декларации и Программы действий, а также Устава Организации Объединенных Наций, касающихся международного сотрудничества.

Альтернативная рекомендация 15: Комиссия по правам человека должна определить, что следует понимать под "основными положениями мандатов", о которых говорится в замечаниях 18 и 19.

66. Рекомендация 7 непосредственно вытекает из упомянутых выше замечаний. Бюро предлагает проводить на каждой сессии Комиссии целевое и упорядоченное обсуждение серьезных инцидентов и ситуаций, связанных с неспособностью или нежеланием правительств сотрудничать с Комиссией или ее механизмами. Эта рекомендация равнозначна предложению о включении в повестку дня нового пункта о положении в странах, поскольку заключения о том, какая страна сотрудничает и какая не сотрудничает с Комиссией будут делаться исключительно на основе политических соображений. Многие страны, в отношении которых принимаются резолюции, отказываются сотрудничать со специальными докладчиками, назначенными в соответствии с этими резолюциями, поскольку считают, что в основе этих резолюций лежит политика. Если бы предложение Бюро было принято, такие страны подвергались бы критике за отказ сотрудничать со специальными докладчиками сначала при принятии резолюций по странам, а затем в ходе

указанных выше обсуждений. Это привело бы не к укреплению сотрудничества, а к усилению политизации и конфронтации. Предложение обсуждать каждый случай "нежелания или неспособности сотрудничать" основано на презумпции вины и противоречит добровольному характеру сотрудничества. Подлинное сотрудничество через диалог несовместимо с осуждением государств за то, что их взгляды расходятся со взглядами соответствующих механизмов.

Комментарий 7: Рекомендацию 7 Бюро следует отклонить.

67. В своем Замечании 20 Бюро заявляет, что, когда позволяют обстоятельства, правительства должна предоставляться возможность для изучения докладов специальных процедур до завершения их подготовки, а также для представления соответствующих замечаний/пояснений. Любые такие замечания/пояснения должны представляться в Комиссию в форме добавлений к докладам, если этого желают соответствующие правительства и если позволяют сроки. Здесь Бюро воспроизводит рекомендацию Азиатской группы. Однако оно не предлагает сделать вышеупомянутую процедуру обязательной, оставляя окончательное решение вопроса на усмотрение секретариата специальных процедур, на что указывают слова "когда позволяют обстоятельства".

Альтернативная рекомендация 16: Процедура, предлагаемая Бюро в Замечании 20, должна носить обязательный характер.

68. Замечание 21 касается необходимости продолжения практики проведения ежегодных совещаний в рамках специальных процедур и обеспечения лучшей координации между специальными процедурами и другими механизмами Организации Объединенных Наций. В настоящее время больше всего хлопот государствам доставляют запросы на одну и ту же тему, поступающие от различных механизмов. Управлению Верховного комиссара по правам человека пока не удалось навести порядок в этом вопросе. Бюро же полностью проигнорировало исключительно важный вопрос дублирования запросов, получаемых в рамках специальных процедур и процедуры 1503. Кроме того, при всей возможной полезности ежегодных совещаний в рамках специальных процедур, не может не вызывать озабоченности то обстоятельство, что такие совещания носят закрытый характер и государства почти не имеют информации о ходе обсуждений и мнениях, высказываемых на них специальными докладчиками. В целях обеспечения транспарентности и открытости все такие совещания должны быть открыты для любого государства, которое пожелает наблюдать за их ходом.

69. В пункте 44 доклада Бюро не приводится веских аргументов в пользу предлагаемой резкой активизации усилий по обмену информацией и координации деятельности между специальными процедурами Комиссии и "другими соответствующими компонентами Организации Объединенных Наций и других международных учреждений", тем более в условиях финансовых ограничений, неблагоприятно сказывающихся на положении в области прав человека. Единственной логически обоснованной целью такого предложения, неприемлемой, однако, для многих стран, может быть расширение, под предлогом защиты прав человека, сферы обусловленного международного сотрудничества.

Альтернативная рекомендация 17: Координация запросов должна стать основным пунктом повестки дня совещаний в рамках специальных процедур. Все такие совещания должны быть открытыми для правительств.

70. В Замечании 22 содержится призыв к разработке стратегии, которая обеспечивала бы выделение и распределение средств из регулярного бюджета для финансирования деятельности Комиссии и ее механизмов. Предложение 6 предусматривает создание эффективной системы ежегодного планирования деятельности в рамках специальных процедур, использование современных технологий и т.д. В Замечании 23 подчеркивается важность продолжения и укрепления координации между специальными процедурами и основной деятельностью Верховного комиссара. Все эти предложения можно только приветствовать, однако Бюро в очередной раз проигнорировало критически важный для развивающихся стран вопрос о необходимости сбалансированного распределения кадровых и финансовых ресурсов между всеми элементами программы в области прав человека, в частности между такими ее разделами, как "экономические, социальные и культурные права", "право на развитие" и "техническое сотрудничество". В настоящее время практически отсутствует транспарентность в вопросах расходования средств, выделяемых управлению Верховного комиссара по правам человека, и распределения ресурсов между разделами программы по правам человека. Прежде чем разрабатывать стратегию, направленную на увеличение объема ресурсов, необходимо обеспечить транспарентность в расходовании тех средств, которые уже имеются, в том числе средств добровольных фондов. И прежде чем начинать кампанию в поддержку такой стратегии необходимо четко заявить о намерении увеличить финансирование тех направлений деятельности в области прав человека, которым до сих пор не уделялось должного внимания, например деятельности, касающейся права на развитие.

71. Рекомендация 8 касается подготовки и распространения докладов. Согласно этой рекомендации предварительные неотредактированные тексты докладов, подлежащих представлению Комиссии по правам человека, должны направляться всем делегациям сразу же после их представления Управлению Верховного комиссара по правам человека. Все такие доклады должны включать резюме, основное внимание в котором должно уделяться содержащимся в докладе рекомендациям и сотрудничеству с правительствами. Все резюме должны составляться в виде отдельного документа и должны содержать главу, посвященную серьезным случаям отказа правительств сотрудничать с Комиссией или механизмами. Бюро рекомендует предусмотреть возможность представления механизмами обновленной информации и докладов, касающихся последних событий, требующих неотложного внимания, с доведением их до сведения Бюро.

72. Эта рекомендация, судя по всему, призвана заставить государства сотрудничать с механизмами. Хотя сама идея подготовки резюме заслуживает одобрения, попытка заострить внимание в них на случаях отказа государств сотрудничать с Комиссией или ее механизмами равнозначна призыву к конфронтации с некоторыми странами. Это может лишь подорвать доверие к специальным процедурам и поставить под сомнение их

непредвзятость. Как отмечалось выше, принятие данного предложения привело бы к появлению в повестке дня еще одного вопроса о положении в странах и к еще большей политизации работы Комиссии. Кроме того, в условиях и без того чрезмерно большого числа докладов нелогично выступать с предложением о подготовке еще одного доклада, представляющего собой сборник всех резюме. Мы вновь подчеркиваем, что подобные предложения ведут к наделению Бюро несвойственными ему основными функциями. Главным недостатком подобной упрощенной или механистической системы мониторинга является полное игнорирование того факта, что оценка соблюдения прав человека зависит от объективной оценки национальных условий. Разве указанные доклады касаются государств, где обеспечено верховенство закона и где существует широкий набор средств правовой защиты или же речь идет о достоверности докладов НПО? Без учета этих факторов любые выводы почти наверняка будут неуместными или ошибочными.

Комментарий 8: Рекомендацию 8 Бюро следует отклонить как излишнюю и дублирующую другие рекомендации.

73. Рекомендация 9 также вытекает из предыдущих рекомендаций. В ней Бюро предлагает положить в основу диалога по вопросам, касающимся замечаний и рекомендаций каждого механизма, выполнения прошлых рекомендаций, уровня сотрудничества со стороны соответствующих правительств, в том числе в вопросах посещения стран, и т.д., исполнительные резюме. В рекомендации говорится, что соответствующие правительства следует поощрять к разъяснению их позиций, предоставляя им для этого все возможности, и что упомянутый выше диалог следует начать на предстоящей сессии Комиссии по правам человека.

74. По существу данное предложение предусматривает создание такой системы, в рамках которой значительное число стран постоянно подвергалось бы критике - сначала за отказ сотрудничать с механизмами, а затем, если они согласятся на такое сотрудничество, за невыполнение рекомендаций и т.д. Это привело бы к превращению дискуссий в рамках специальных процедур в еще одно обсуждение положения в странах и сделало бы Комиссию по правам человека палатой инквизиции, куда вызывались бы правительства для дачи объяснений. Кроме того, Бюро ничего не говорит о том, где найти время для подобных обсуждений, и не исключено, что такая процедура могла бы быть использована в качестве предлога для увеличения продолжительности сессий Комиссии.

Замечание 9: Рекомендацию 9 Бюро следует отклонить как излишнюю и дублирующую другие рекомендации.

75. В Рекомендации 10 Бюро призывает Управление Верховного комиссара по правам человека к подготовке в сентябре каждого года краткого отчета о достигнутом прогрессе и мерах по выполнению рекомендаций механизмов для его рассмотрения Бюро до начала прений по правам человека в Генеральной Ассамблее. Бюро затем решало бы, какие меры ему следует принять или какие рекомендации сделать заинтересованным сторонам. Предполагается проведение конфиденциальных диалогов между Бюро и заинтересованными

государствами с последующим брифингом для представителей всех членов Комиссии с целью ознакомления их с любыми замечаниями или выводами, которые Комиссия сочтет целесообразным довести до их сведения. Все эти предложения вызывают резкие возражения. Идея подготовки Управлением Верховного комиссара по правам человека в сентябре каждого года единого документа для его рассмотрения Бюро предполагает а) наделение Бюро контрольными функциями и функциями цензора и б) расширение функций секретариата, что неприемлемо. Здесь явно просматривается попытка превратить Бюро в высший контрольный орган или арбитра. Это не только выходит за рамки полномочий Бюро, но чревато политической конфронтацией. Бюро никогда не наделялось и не может быть наделено такими функциями. Что касается секретариата, то он не вправе судить о выполнении государствами тех или рекомендаций и заставлять его делать это - значит ставить под сомнение его неполитический и беспристрастный характер. Этим должны заниматься сами специальные процедуры. Бюро в свою очередь не может выносить заключений в отношении государств, не говоря уже о проведении закрытых совещаний по вопросам выполнения рекомендаций или открытых брифингов для ознакомления с соответствующими выводами.

Комментарий 10: Рекомендацию 10 Бюро следует отклонить как излишнюю и дублирующую другие рекомендации, а также как подрывающую доверие к Бюро и ставящую под сомнение его беспристрастность.

76. В Замечании 24 содержится призыв к распространению информации о результатах деятельности специальных процедур среди учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам развития и других учреждений, которые могли бы извлечь пользу из рекомендаций в отношении технического сотрудничества, а также среди других компонентов Организации Объединенных Наций, НПО и т.д. Это замечание порождает, среди прочего, опасения по поводу того, что выполнение соответствующих рекомендаций может быть поставлено учреждениями и донорами условием оказания помощи в целях развития. Не исключены также неоднозначное толкование концепции прав человека и потенциальные злоупотребления в связи с этим. Небезынтересно отметить также, что здесь прослеживается попытка переложить ответственность за техническое сотрудничество на другие учреждения, полностью сняв ее с Управления Верховного комиссара по правам человека.

77. В пункте 50 доклада Бюро предусматриваются новые prerogatives и привилегии гражданского общества в том, что касается контроля за соблюдением государствами-членами их обязательств в области прав человека, о которых ничего не говорится даже в Декларации о защитниках прав человека. "Вербовка" в государствах "заинтересованных групп и частных лиц" - это прямой путь к конфронтации и взаимным обвинениям, не способствующим соблюдению прав человека. Следует еще раз подчеркнуть, что контроль, основанный на одних лишь принимаемых на веру докладах НПО, не является эффективным инструментом поощрения прав человека.

Комментарий 11: Замечание 24 Бюро следует отклонить. Следует подчеркнуть ведущую роль Управления Верховного комиссара по правам человека в области технического сотрудничества.

Глава III. Процедура 1503

78. В пункте 52 своего доклада Бюро перечисляет недостатки, которыми, по его мнению, страдает процедура 1503. Оно заявляет, что эта процедура неэффективна, сложна и крайне громоздка. Однако оно забывает упомянуть о том, что процедура 1503 была принята в 60-е годы, когда никаких других механизмов не существовало. В настоящее же время она лишь дублирует другие процедуры. Однако в докладе Бюро об этом также ничего не говорится.

79. Назвав проблемы, с которыми сталкивается система, Бюро заключает (Замечание 25), что данная процедура по-прежнему выполняет роль важного механизма правовой защиты. В обоснование этого заключения оно приводит два аргумента: а) то, что страны, не являющиеся участниками договорных процедур представления и рассмотрения сообщений, и уязвимые группы, у которых в противном случае возникли бы проблемы с получением доступа к международным учреждениям в области прав человека, считают процедуру 1503 полезной, и б) то, что целесообразно сохранить конфиденциальный процесс, способствующий конструктивному участию соответствующих правительств в проведении откровенного диалога.

80. Во-первых, страны охвачены специальными процедурами, в частности процедурами, касающимися пыток, исчезновений и т.д., независимо от того, являются ли они участниками факультативных протоколов. Они получают сообщения в рамках этих процедур и отвечают на них. При этом порядок получения сообщений в рамках специальных процедур ничем не отличается от порядка получения сообщений в рамках процедуры 1503. Любой человек может написать обычное письмо с жалобой на нарушения прав человека, и, если специальная процедура сочтет это целесообразным, это письмо будет направлено соответствующему правительству. Главное различие между специальными процедурами и процедурой 1503 состоит в том, что в рамках последней правительствам направляются практически все письма без разбора, включая откровенно надуманные, в то время как в рамках специальных процедур письма сначала анализируются на предмет того, следует ли их доводить до сведения правительств. Что же касается конфиденциальности процесса, то здесь мнение Бюро заслуживает внимания. Именно благодаря конфиденциальному характеру процедуры 1503 больше всего сообщений по-прежнему поступает в ее адрес. Однако вместо дублирования публичной процедуры рассмотрения положения в области прав человека в отдельных странах в рамках конфиденциальной процедуры можно было бы публичное обсуждение ситуаций в отдельных странах сделать конфиденциальным. Такой шаг, даже в порядке эксперимента, мог бы способствовать конструктивному участию и подлинному диалогу в отличие от нынешних конфронтации и споров.

81. В Рекомендации 11 Бюро предлагает учредить процедуру, альтернативную процедуре 1503, с созданием нового органа в составе пяти независимых экспертов, назначаемых Председателем. При этом, однако, Бюро не объясняет, почему с этой работой не могут справиться нынешние пять членов Подкомиссии, заседающие в качестве Рабочей группы по сообщениям. По мнению Бюро, новый орган должен заседать сначала в сентябре - для изучения сообщений и любых полученных от правительств ответов (что подразумевает сохранение нынешней практики направления государствам сообщений без их надлежащего анализа на предмет соответствия предъявляемым требованиям) и решения вопроса о том, какие сообщения требуют разъяснений со стороны государств, а затем в январе - также для изучения сообщений, ответов правительств и любых дополнительных сведений из других источников Организации Объединенных Наций, включая договорные органы и специальные процедуры (из чего следует, что сообщения будут препровождаться всем этим "другим источникам", что ослабит конфиденциальность всего процесса). После этого он должен будет решить, какие ситуации следует передать на рассмотрение Комиссии, определить основные вопросы, вызывающие озабоченность, и предложить пути их решения. Таким образом, новый орган в составе независимых экспертов, не имеющих мандата в соответствии с международным правом, будет выносить заключения в отношении стран, которых никто и ничто не обязывает подвергаться такой процедуре. Кроме того, вместо избрания экспертов, отвечающих за рассмотрение ситуаций в отдельных странах, Бюро предлагает использовать процедуру их назначения Председателем Комиссии, что само по себе подрывает усилия, направленные на обеспечение того, чтобы такой процесс осуществлялся в рамках демократической процедуры с участием всех географических групп.

82. Далее наступает второй этап обсуждений. На этом этапе Комиссия по правам человека собирается в начале своей сессии на закрытое заседание для проведения конструктивного диалога и в конце сессии - на второе заседание для принятия решения о применении соответствующих мер, в том числе о целесообразности рассмотрения вопроса в рамках открытой процедуры, что, по мнению Бюро, должно рассматриваться в качестве основного возможного варианта в случае неполного сотрудничества со стороны правительств. Целью этого предложения, судя по всему, является стимулирование обсуждений, касающихся ситуаций в отдельных странах.

83. Нельзя не отметить в этой связи, что Бюро подчеркивает важную роль Управления Верховного комиссара по правам человека в том, что касается уведомления соответствующих правительств о полученных сообщениях и отсева явно необоснованных сообщений. Необходимо, однако, напомнить, что самая серьезная проблема, на которую неоднократно обращали внимание государства, состоит в том, что секретариат с большим трудом справляется с этой задачей. Перестраивать весь процесс в рамках процедуры 1503, чтобы в конце концов возложить отсев явно необоснованных сообщений на секретариат, - это не решение проблемы.

84. Конечная цель усилий Бюро состоит в замене нынешнего четырехступенчатого процесса двуступенчатым. Однако, учитывая все известные нам узкие места, это весьма опасно и может привести как раз к тому, чего Бюро, судя по всему, пытается избежать, а именно к рассмотрению Комиссией по правам человека ситуаций, вряд ли заслуживающих ее внимания, со всеми вытекающими отсюда последствиями для правительств и негативными последствиями для авторитета Комиссии. То, на что сейчас уходит один-два года, будет занимать не более шести месяцев, т.е. период, не достаточный для большинства правительств даже для получения ответов с мест.

85. В заключение необходимо сказать, что лучше всего было бы сохранить статус-кво, лишь несколько видоизменив существующую систему, с тем чтобы нынешняя Рабочая группа по сообщениям могла проводить свои совещания дважды в год - сначала для решения вопроса о том, какие сообщения следует довести до сведения государств, а затем для определения сообщений, заслуживающих внимания Подкомиссии.

86. В связи с вышесказанным нельзя не отметить также, что принцип справедливости требует, чтобы на каждом этапе процесса рассмотрения сообщений в рамках процедуры 1503, когда вопрос передается из одного органа в другой, соответствующая сторона уведомлялась о причинах такой передачи, а также о том, какую дополнительную информацию и разъяснения она должна представить. Такая практика обеспечила бы более конструктивный и плодотворный диалог с заинтересованными странами.

Альтернативная рекомендация 18: В отношении процедуры 1503 следует сохранить статус-кво, предусмотрев два ежегодных совещания Рабочей группы по сообщениям.

Глава IV. Подкомиссия

87. В Замечании 27 Бюро заявляет, что, несмотря на все более активные усилия по совершенствованию методов работы, Подкомиссии не удалось, судя по всему, разрешить ряд крайне важных проблем, связанных с деятельностью этого органа, и что оно поддерживает мнение о необходимости рассмотрения вопроса о проведении фундаментальных преобразований. Бюро далее отмечает, что Подкомиссия является самым дорогостоящим из всех вспомогательных механизмов Комиссии по правам человека и что расходы на ее деятельность превышают расходы на деятельность самой Комиссии. Бюро отмечает также, что становится все сложнее определить, в чем состоят уникальность и ценность той роли, которую играет Подкомиссия, что Подкомиссия не имеет четких ориентиров в своей работе, нередко дублирует работу Комиссии по правам человека и берется за осуществление слишком большого числа проектов и что методы ее работы чересчур политизированы и скорее подходят Комиссии, чем органу, состоящему из независимых экспертов. Из всего этого явствует, что Бюро полностью проигнорировало тот факт, что в настоящее время предпринимаются усилия по реформированию работы Подкомиссии. В докладе Бюро ничего не говорится также о той важной роли, которую играет Подкомиссия в области

экономических, социальных и культурных прав, проводя исследования по таким вопросам, как распределение доходов, право на питание, терроризм и т.д., а также о ее работе по защите прав меньшинств, прав коренных народов и т.д.

88. В Рекомендации 12 Бюро предлагает переименовать Комиссию; сократить ее численный состав до 15 членов, назначаемых Председателем Комиссии по правам человека в консультации с Бюро (еще одна попытка усилить роль Председателя и Бюро за счет членов Комиссии и региональных групп); ограничить срок работы экспертов в составе Подкомиссии двумя четырехлетними периодами; принять меры к тому, чтобы никто из членов Подкомиссии параллельно не работал в органах исполнительной власти своих стран; и сократить продолжительность сессий до двух недель. По мнению Бюро, Подкомиссия должна сосредоточить свое внимание на подготовке исследований, докладов и рекомендаций. Она должна представлять аналитические доклады, а не согласовывать резолюции. Она должна также находить время для закрытых обсуждений. При этом она должна и впредь проводить ежегодное обсуждение случаев нарушения прав человека в различных районах мира и представлять краткие отчеты о таких обсуждениях Комиссии по правам человека в рамках своих ежегодных докладов. Должны продолжать свою деятельность рабочие группы Подкомиссии по меньшинствам и коренным народам, причем последняя из них - до решения вопроса о создании постоянного форума по проблемам коренных народов. И наконец, Бюро рекомендует провести эти реформы до пятидесятой сессии, которая состоится в 2000 году.

89. В прошлом серьезную озабоченность у многих стран вызывали действия Подкомиссии в отношении ситуаций в отдельных странах, и рекомендации Бюро в этой связи обоснованны и своевременны, поскольку они предусматривают отказ от практики принятия резолюций, в том числе резолюций по странам, и подчеркивают аналитическую роль Подкомиссии. Вместе с тем Бюро рекомендует сохранить практику обсуждения ситуаций в отдельных странах и предлагает представлять краткие отчеты об этих обсуждениях Комиссии по правам человека, полностью игнорируя тот факт, что именно обсуждение ситуаций в отдельных странах является той областью, где чаще всего дублируются усилия Подкомиссии и Комиссии. Более того, именно эти обсуждения являются основной причиной политизации работы Подкомиссии.

90. Что касается продолжительности ежегодных сессий Подкомиссии, то необходимо отметить, что она должна определяться программой работы и повесткой дня сессий, а не произвольными принципами. Гибкость в этом вопросе способствовала бы сохранению роли Подкомиссии. Нельзя не отметить также, что предлагаемое Бюро сокращение членского состава Подкомиссии негативно скажется на представленности в ней различных географических регионов и приведет к уменьшению числа экспертов из развивающихся стран. Учитывая тот факт, что часть аналитических функций Подкомиссии связана с поощрением диалога между различными странами, логичнее было бы не уменьшать, а увеличить число экспертов из развивающихся стран. Такой шаг способствовал бы более полному учету культурного, религиозного и цивилизованного многообразия мира.

91. Возникают проблемы и с попыткой заменить демократическую процедуру прямых выборов членов Подкомиссии недемократической процедурой их назначения Председателем. Это совершенно неприемлемо. В отличие от специальных докладчиков члены Подкомиссии выбираются Комиссией и имеют право работать в составе Подкомиссии, пока они пользуются доверием Комиссии. Это касается также и вопроса о занятии членами Подкомиссии должностей в органах исполнительной власти своих стран и т.д.

92. Подкомиссия совершенствует методы своей работы и проводит важные исследования в области экономических, социальных и культурных прав, терроризма и т.д. На наш взгляд, нет абсолютно никаких оснований для столь поспешных действий, ведущих к фактическому демонтажу целого органа.

Альтернативная рекомендация 19: Рекомендацию 12 Бюро следует принять, не меняя, однако, процедуру выборов, количественный состав Подкомиссии и продолжительность ее сессий. Предложение о представлении Комиссии по правам человека кратких отчетов об обсуждениях в Подкомиссии следует отклонить, полностью отказавшись от проведения в Подкомиссии прений, посвященных ситуациям в отдельных странах.

Глава V. Рабочие группы по установлению стандартов

93. В Рекомендации 13 Бюро предлагает, чтобы до начала разработки любого нового нормативного документа Комиссия по правам человека обращалась к Подкомиссии с просьбой о подготовке проекта такого документа; чтобы Комиссия определяла конкретные сроки подготовки любого такого документа, которые не должны превышать пяти лет с перерывами на размышления продолжительностью один-два года (в случае отсутствия прогресса); и чтобы всем председателям были предоставлены полномочия на проведение межсессионных неофициальных консультаций. Бюро отмечает также, что правила процедуры не требуют от Комиссии по правам человека, Экономического и Социального Совета или Генеральной Ассамблеи принятия нормативных документов на основе консенсуса и что были случаи, когда консенсуса достичь не удавалось. Такая позиция, однако, находится в явном противоречии с духом резолюции Генеральной Ассамблеи, на которую ссылается Бюро. Необходимо избегать установления любых произвольных или конкретных сроков для выполнения задач, возложенных на рабочие группы. Кроме того, конечной целью любых нормотворческих усилий должно оставаться достижение консенсуса. Без этого невозможно обеспечить универсальный характер и повсеместное осуществление и соблюдение нормативных документов в области прав человека. Можно только сожалеть, что в докладе Бюро предлагается обратное.

Альтернативная рекомендация 20: Внести изменения в правила процедуры, четко указав в них, что рабочие группы по установлению стандартов должны работать на основе консенсуса.

С. Взгляд в будущее

94. Конец столетия - подходящее время для того, чтобы избавиться от психологии холодной войны и еще раз подумать над тем, какими должны быть руководящие принципы нашей будущей работы в области прав человека в целях обеспечения более эффективной защиты и поощрения таких прав. Наши усилия должны быть сосредоточены на установлении нового справедливого международного политического и экономического порядка, основанного на верховенстве закона и принципов Устава Организации Объединенных Наций.

95. Руководящими принципами в области международных отношений, а также основой работы Комиссии по правам человека, особенно при принятии решений и проведении консультаций, должны оставаться равенство и взаимное уважение.

96. Права человека должны быть заветной целью всего человечества, и их реализация должна осуществляться через международное сотрудничество и на основе равенства. Права человека не должны использоваться в качестве инструмента для вмешательства во внутренние дела государства или для получения политических дивидендов. Улучшение положения в области прав человека и обеспечение их полного соблюдения - длительный процесс. Но ни одна страна не свободна от обязанности добиваться этого.

97. Все права человека носят всеобщий, неделимый и взаимозависимый характер. Международное сообщество должно решать проблемы прав человека во всем мире на справедливой, равноправной и беспристрастной основе.

98. Необходимо уважать национальную и региональную специфику, а также исторические, культурные и религиозные традиции. Это является обязательным условием культурно-исторической обоснованности предлагаемых способов решения проблем в области прав человека.

99. В соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций первоочередное внимание при решении проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера, а также при поощрении уважения прав человека и основных свобод для всех без каких-либо различий по признаку расы, пола, языка или религии должно уделяться международному сотрудничеству. Поэтому наилучшим способом поощрения и защиты прав человека является диалог и сотрудничество, а не конфронтация.

100. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого они свободно определяют свой политический статус и свободно добиваются целей своего экономического, социального и культурного развития. Поэтому при поощрении и защите прав человека государства сами вправе определять пути и способы обеспечения таких прав и свои приоритеты с учетом принципов и целей Устава Организации Объединенных Наций, международного права и, когда это уместно, своих национальных условий.

101. Развивая положения пунктов 94-100 выше, предлагаемый подход основывается на том факте, что поощрение и защита прав человека требуют усилий по двум направлениям:

- содействие принятию международных стандартов и созданию международных механизмов, а также поощрение законотворческого процесса на национальном уровне; и
- создание благоприятных международных и национальных социально-экономических условий.

102. Делегации, представившие настоящий документ, считают, что ни один подход не может быть полноценным, если он в полной мере не учитывает необходимости принятия мер в обоих этих направлениях с уделением особого внимания второму направлению, которое часто игнорируется. По их мнению, следующие предложения должны стать составными элементами будущей архитектуры:

a) необходимо обеспечить полное и эффективное осуществление Венской декларации и Программы действий;

b) необходимо найти баланс между коллективными и индивидуальными правами. По тому, удалось ли достичь такого баланса (в частности, за счет равномерного распределения бюджетных и кадровых ресурсов между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами - с другой), можно судить об эффективности обзора функционирования механизмов;

c) "приоритезацию" прав человека в рамках системы Организации Объединенных Наций нельзя считать согласованной задачей в силу ее неопределенности, а также в силу того, что ею можно легко оправдать злоупотребления, условия и споры вокруг приоритетов. Даже если бы в отношении этой задачи и было достигнуто согласие, процесс ее решения предполагал бы некий начальный этап, включающий "приоритезацию" ограниченного набора прав. Для многих развивающихся стран наиболее важным правом, требующим "приоритезации", является право на развитие, поскольку оно, оставаясь правом как таковым, охватывает все остальные права. Поэтому речь должна идти не о "приоритезации", а о подходе, позволяющем рассматривать права человека через призму развития с учетом неделимости всех прав и необходимости уделения надлежащего внимания экономическим, социальным и культурным правам. При этом нельзя допустить обратного, а именно рассмотрения развития через призму прав человека, поскольку такой подход подорвал бы эти права, поставив развитие, право на которое является одним из основных человеческих прав, в зависимость от различного рода условий;

d) серьезное влияние на права человека и их осуществление оказывают негативные последствия глобализации и либерализации торговли. По мере дальнейшего развития процесса глобализации эти неблагоприятные последствия будут только усиливаться. Комиссия по правам человека, беспристрастно и добросовестно добивающаяся обеспечения

всех прав всех народов, не может игнорировать или недооценивать этого важного обстоятельства. Поэтому она должна включить в свою повестку дня пункт, посвященный глобализации и ее последствиям для полного осуществления всех прав человека;

е) необходимо обеспечить уважение культурной специфики, что является условием налаживания более откровенного и плодотворного диалога и сотрудничества в области прав человека. Эту задачу следует решать посредством практических шагов и конкретных предложений в рамках обзора функционирования механизмов, например в контексте полевых операций и технического сотрудничества;

ф) одинаковые или сходные вопросы должны решаться на основе единых правовых и других принципов. Государства должны быть последовательными при разработке всех нормативных документов и избегать противоречий;

г) обзор механизмов является хорошей возможностью для сбалансирования тесно связанных между собой концепций прав и обязанностей;

h) все более важную роль в области прав человека должны играть институты гражданского общества, особенно НПО. Поэтому необходимо уделять больше внимания их функционированию и изучению их деятельности. Во-вторых, необходимо разработать "кодекс поведения" НПО (аналогичный кодексу поведения в гуманитарной области), в котором затрагивались бы такие вопросы, как транспарентность и финансирование НПО, подлинность их целей и задач и уважение их функций и мандатов. В-третьих, необходимо создать механизм, который обеспечивал бы соблюдение предлагаемого кодекса;

i) необходимо обеспечить и гарантировать предоставление официальной помощи в целях развития. Только такая "приоритизация" проблем развития является заслуживающим доверия способом поощрения и защиты прав человека;

j) необходимо также в рамках всей системы прав человека обеспечить "приоритизацию" технического сотрудничества и деятельности по оказанию помощи развивающимся странам, сделав программы технического сотрудничества и консультативных услуг составным элементом всех аспектов работы Организации Объединенных Наций в области прав человека;

к) в одном из своих замечаний общего порядка Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что санкции, наложенные на некоторые страны, негативно сказываются на осуществлении прав человека населением этих стран. Это замечание требует принятия мер по обеспечению полного осуществления основных прав человека в соответствующих странах. В этой связи, во избежание политической предвзятости и избирательности в области прав человека, цели в области прав человека необходимо отделять от целей, связанных с отстаиванием стратегических, политических, экономических и других интересов;

1) следует продолжать усилия, направленные на развитие диалога и сотрудничества в области прав человека;

m) все большую тревогу вызывает расширение масштабов террористической деятельности, которая непосредственно сказывается на уважении прав человека. Эта проблема требует надлежащего внимания и изучения. Классический взгляд на права человека, согласно которому нарушать права человека может только государство, сегодня устарел и должен быть подвергнут ревизии в контексте современных реалий;

n) условием обеспечения прав человека во всем мире является соблюдение принципа консенсуса. Можно и должно обсуждать критерии, позволяющие избежать злоупотреблений, но не сам принцип консенсуса, как предлагает Бюро;

o) уважение прав человека нельзя обеспечить с помощью внешнего давления. Успех сопутствует только тем решениям, которые выработаны самим обществом и учитывают национальные условия. В этой связи акцент при формировании культуры прав человека в различных обществах следует сделать на совершенствовании национального законодательства и развитии национальных институтов;

p) ценность полевых операций УВКПЧ в их нынешнем виде весьма сомнительна. Любая полевая операция может осуществляться только в исключительных обстоятельствах после представления убедительных доводов в ее пользу и получения четкого межправительственного мандата. Основная цель таких операций должна состоять в создании национального потенциала, с тем чтобы соответствующие страны как можно скорее приобрели способность к самостоятельным действиям. При этом акцент должен делаться на максимальном использовании специалистов, имеющих в самих развивающихся странах;

q) полевые операции, главная цель которых состоит в контроле за ситуацией, должны быть как можно скорее преобразованы в проекты технического сотрудничества, а весь международный контроль должен быть заменен контролем со стороны национальных органов. УВКПЧ в тесной консультации с государствами должно выработать четкую политику в данном вопросе и представить ее на утверждение Комиссии по правам человека;

r) в целях обеспечения объективности и непредвзятости деятельности в области прав человека УВКПЧ должно избегать заключения соглашений с правительствами и их вспомогательными органами без официального одобрения межправительственных органов. Особенно это касается соглашений о сотрудничестве и скоординированном использовании ресурсов и персонала в целях обеспечения стабильности правительств, предотвращения этнических конфликтов и т.д.;

s) важно, чтобы добровольные финансовые взносы на цели деятельности УВКПЧ никоим образом не влияли на приоритеты, установленные межправительственными органами, и не усугубляли существующих дисбалансов, обусловленных предпочтениями доноров;

t) необходимы дальнейшие усилия по совершенствованию деятельности по защите прав человека меньшинств и мигрантов во всех странах на основе минимальных общих стандартов.

Приложение

КОМПИЛЯЦИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Альтернативная рекомендация 1: Создать рабочую группу государств открытого состава для обсуждения вопросов L.2, L.105, доклада Бюро и предложений, представленных отдельными делегациями

Альтернативная рекомендация 2: Включить разработку сбалансированной программы в области прав человека в повестку дня вышеупомянутой рабочей группы

Альтернативная рекомендация 3: Включить вопрос об эффективных подходах к развитию прав человека и международного сотрудничества в этих целях в повестку дня вышеупомянутой рабочей группы

Альтернативная рекомендация 4: Включить вопрос о рассмотрении финансирования и расходов Управления Верховного комиссара по правам человека, а также о сбалансированности и распределении персонала и ресурсов в повестку дня рабочей группы

Альтернативная рекомендация 5: Комиссии по правам человека следует подтвердить путем принятия резолюции или решения добровольный характер сотрудничества с механизмами

Альтернативная рекомендация 6: Включить вопросы, затронутые в пунктах 44 и 45 выше, в повестку дня для обсуждения в рабочей группе

Альтернативная рекомендация 7: а) включить пункт о подробном рассмотрении положения в странах в повестку дня рабочей группы; b) любое обсуждение "положения в странах" следует проводить на конфиденциальных сессиях; c) следует рассмотреть вопрос о проведении на двухгодичной основе изучения положения в области прав человека в странах, к которым в настоящее время ежегодно применяются резолюции, если объективные неополитические элементы оправдывают это; d) Бюро следует обеспечить меры для обсуждения резолюций о положении в странах, председательствовать на таких переговорах должен член Бюро при участии представителя спонсоров и представителя соответствующей страны; e) следует проводить периодическое рассмотрение контроля за положением в странах с целью его прекращения, исходя из объективных неополитических характеристик каждой ситуации; f) следует изыскивать пути и средства для обеспечения объективных неополитических критериев для инициирования и прекращения принятия резолюций по положению в странах

Альтернативная рекомендация 8: Включить в повестку дня рабочей группы вопрос о конкретных путях и способах увеличения объема ресурсов, предназначенных для программы технического сотрудничества, в том числе о выделении на эти цели определенной доли средств регулярного бюджета УВКПЧ

Альтернативная рекомендация 9: Рекомендацию 3 Бюро следует отклонить, и Комиссии по правам человека следует принять процедурное решение, которое бы четко устанавливало, что все назначения производятся лишь с одобрения региональных групп

Альтернативная рекомендация 10: Комиссии по правам человека следует принять процедурное решение, которое бы четко устанавливало, что только государства правомочны выдвигать кандидатов на должности и что гражданин того или иного государства не может быть назначен на должность без согласия этого государства

Альтернативная рекомендация 11: Предложить УВКПЧ направить всем государствам письма с просьбой о выдвижении кандидатур для включения в его реестр и публиковать на ежегодной основе доклады с текущими списками экспертов, включенных во все его реестры, с указанием их квалификации, гражданства и т.д.

Альтернативная рекомендация 12: Предложение 4 следует отклонить. Комиссия по правам человека должна сама разработать кодекс поведения и сама оценивать работу механизмов. В этой связи следует вернуться к проектам резолюций L.86 и L.87 от 1997 года

Альтернативная рекомендация 13: Комиссии по правам человека следует определить, каким должно быть содержание пособия, упомянутого в Замечании 16

Альтернативная рекомендация 14: Следует всесторонне рассмотреть вопрос о путях и способах совершенствования участия НПО в работе Комиссии по правам человека в целях повышения результативности сессий Комиссии и Подкомиссии и в случае необходимости представить Экономическому и Социальному Совету предложения в отношении корректировки процедур аккредитации и участия НПО

Альтернативная рекомендация 15: Комиссия по правам человека должна определить, что следует понимать под "основными положениями мандатов", о которых говорится в замечаниях 18 и 19

Альтернативная рекомендация 16: Процедура, предлагаемая Бюро в Замечании 20, должна носить обязательный характер

Альтернативная рекомендация 17: Координация запросов должна стать основным пунктом повестки дня совещаний в рамках специальных процедур. Все такие совещания должны быть открытыми для правительств

Альтернативная рекомендация 18: В отношении процедуры 1503 следует сохранить статус-кво, предусмотрев два ежегодных совещания Рабочей группы по сообщениям

Альтернативная рекомендация 19: Рекомендацию 12 Бюро следует принять, не меняя, однако, процедуру выборов, количественный состав Подкомиссии и продолжительность ее сессий. Предложение о представлении Комиссии по правам человека кратких отчетов об обсуждениях в Подкомиссии следует отклонить, полностью отказавшись от проведения в Подкомиссии прений, посвященных ситуациям в отдельных странах

Альтернативная рекомендация 20: Внести изменения в правила процедуры, четко указав в них, что рабочие группы по установлению стандартов должны работать на основе консенсуса

Комментарий 1: Рекомендацию 2 Бюро следует безоговорочно отклонить

Комментарий 2: Комиссия по правам человека не вправе давать советы по вопросам, рассмотрение которых является исключительной прерогативой Экономического и Социального Совета

Комментарий 3: Вторую часть Рекомендации 5 Бюро следует отклонить

Комментарий 4: Первая часть Рекомендации 6 Бюро вполне приемлема. Вторую же часть этой Рекомендации следует отклонить

Комментарий 5: Предложение 3 Бюро следует отклонить

Комментарий 6: Предложение 5 следует отклонить как неконкретное и практически неосуществимое

Комментарий 7: Рекомендацию 7 Бюро следует отклонить

Комментарий 8: Рекомендацию 8 Бюро следует отклонить как излишнюю и дублирующую другие рекомендации

Комментарий 9: Рекомендацию 9 Бюро следует отклонить как излишнюю и дублирующую другие рекомендации

Комментарий 10: Рекомендацию 10 Бюро следует отклонить как излишнюю и дублирующую другие рекомендации, а также как подрывающую доверие к Бюро и ставящую под сомнение его беспристрастность

Комментарий 11: Замечание 24 Бюро следует отклонить. Следует подчеркнуть ведущую роль Управления Верховного комиссара по правам человека в области технического сотрудничества

Взгляд в будущее

- a) Полное и эффективное осуществление Венской декларации и Программы действий.
- b) Необходимость найти баланс между коллективными и индивидуальными правами, будь то гражданские и политические права или экономические, социальные и культурные права.
- c) "Приоритезация" права на развитие.
- d) Изучение влияния негативных последствий глобализации и либерализации торговли на права человека и их осуществление.
- e) Необходимость уважения культурной специфики в качестве условия налаживания открытого и плодотворного диалога и сотрудничества в области прав человека.
- f) Обеспечение последовательности при разработке нормативных документов.
- g) Нахождение баланса между правами и обязанностями.
- h) Разработка "кодекса поведения" институтов гражданского общества, аналогичного кодексу поведения в гуманитарной области.
- i) Обеспечение гарантий предоставления развивающимся странам официальной помощи в целях развития и технической помощи в области прав человека.
- j) "Приоритезация" технического сотрудничества и деятельности по оказанию помощи развивающимся странам в рамках всей системы прав человека.
- k) Обеспечение деполитизации и неизбирательности в области прав человека путем вычленения целей, не связанных с обеспечением прав человека.
- l) Дальнейшее развитие диалога и сотрудничества в области прав человека.
- m) Более обстоятельное изучение взаимосвязи между терроризмом и правами человека.
- n) Признание принципа консенсуса в качестве условия обеспечения прав человека во всем мире.
- o) Уделение первоочередного внимания национальному законодательству, национальным институтам и формированию культуры прав человека.

p) Максимальное использование специалистов, имеющих в самих развивающихся странах, при осуществлении деятельности в области прав человека.

q) Перенос акцента в рамках полевых операций на создание национального потенциала.

r) Необходимость утверждения межправительственными органами всех соглашений, заключаемых УВКПЧ с правительствами и их учреждениями.

s) Добровольные финансовые взносы не должны влиять на приоритеты, установленные межправительственными органами, и усугублять существующие дисбалансы, обусловленные предпочтениями доноров.

t) Совершенствование деятельности по защите прав человека меньшинств и мигрантов.
