



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
13 May 2016
Russian
Original: English

Сессия 2016 года

24 июля 2015 года – 27 июля 2016 года

Пункт 19 f) повестки дня

**Социальные вопросы и вопросы прав человека:
права человека**

Раннее предупреждение и экономические, социальные и культурные права

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека рассматривает взаимосвязь между нарушениями экономических, социальных и культурных прав и насилием, социальной нестабильностью и общественными беспорядками и показывает, что анализ осуществления упомянутых прав мог бы стать подспорьем для механизма раннего предупреждения в целях принятия эффективных превентивных действий.

GE.16-07809 (R) 130616 130616



* 1 6 0 7 8 0 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Взаимосвязь между экономическими, социальными и культурными правами и насилием, социальной нестабильностью и конфликтами	4
A. Продовольственный кризис	5
B. Безработица среди молодежи	7
C. Кризис в области здравоохранения	8
D. Кризис в области водных ресурсов	8
E. Перемещение и принудительные выселения	9
III. Механизмы предотвращения конфликтов и раннего предупреждения	11
A. Инициатива «Права человека прежде всего» и Межучрежденческий постоянный комитет	11
B. Канцелярия Специального советника по предупреждению геноцида и Специального советника по вопросу об ответственности по защите	13
C. Специальные процедуры	14
IV. Факторы и показатели риска	15
A. Междисциплинарные факторы риска	16
B. Тематические факторы риска	18
C. Проблемы на пути проведения эффективного анализа в области раннего предупреждения	19
V. Выводы	20

I. Введение

1. В нынешних условиях, которые характеризуются обостряющейся конкуренцией в борьбе за природные богатства, водные и земельные ресурсы и другие факторы, имеющие важнейшее значение для обеспечения достаточного жизненного уровня, а также истощением этих ресурсов, отрицание экономических и социальных прав все чаще становится основной причиной проявлений насилия и нестабильности в обществе.

2. Нарушения экономических, социальных и культурных прав являются следствием целого ряда факторов, включая неравное распределение властных полномочий, дискриминацию и неравенство; например, толчком к народным волнениям в Тунисе в конце 2010 года и в 2011 году, приведшим к наступлению «Арабской весны», послужило самоубийство уличного торговца, совершенное в знак протеста. Однако к числу глубинных причин последовавших за этим волнений относились укоренившееся неравенство, высокий уровень безработицы, ограниченный и нестабильный доступ к источникам жизнеобеспечения и весьма незначительные возможности для исправления существующего положения¹. Позднее, в 2014 году в Бразилии накануне чемпионата мира по футболу жители страны протестовали против ограниченного доступа к экономическим и социальным правам, включая доступ к водным ресурсам². Еще одним примером являются недавние беспорядки в Фергюсоне и Балтиморе (Соединенные Штаты Америки). Хотя в обоих случаях первоначальным толчком к волнениям стало убийство чернокожих юношей, совершенное сотрудниками полиции на улице или в период содержания под стражей, многие комментаторы связывали дальнейшие волнения и беспорядки с недовольством системной дискриминацией расовых меньшинств и отсутствием у них равного доступа к трудоустройству, качественному образованию и медицинскому обслуживанию³.

3. В настоящем тематическом докладе Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека стремится продемонстрировать взаимосвязь между экономическими, социальными и культурными правами и насилием, социальной нестабильностью и конфликтом. В докладе выделены ключевые элементы анализа прав человека, которые следует учитывать в ходе деятельности по обеспечению раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, осуществляемой в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами. В заключительной части доклада рассматриваются выводы, сделанные по итогам совещаний экспертов по экономическим, социальным и культурным правам и раннему предупреждению, которые были проведены Управлением Верховного комиссара (УВКПЧ) в Женеве и Бангкоке в 2015 году.

¹ Ryan Rifai, "Timeline: Tunisia's uprising", Al Jazeera, 23 January 2011.

² Maria Tadeo, "Brazil hit by widespread protests in Rio de Janeiro and Sao Paulo as authorities send troops to Recife ahead of World Cup", *Independent*, 16 May 2014.

³ Valerie Strauss, "From Ferguson to Baltimore: The consequences of government-sponsored segregation", 3 May 2015.

II. Взаимосвязь между экономическими, социальными и культурными правами и насилием, социальной нестабильностью и конфликтами

4. Экономические, социальные и культурные права – это часть международно-правовой системы прав человека, в которой все права являются универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными⁴. Подобно гражданским и политическим правам, они нацелены на защиту человеческого достоинства правообладателей посредством установления обязанностей для государств. Экономические, социальные и культурные права отражают те минимальные условия, которые необходимы для обеспечения свободы от страха и нужды, а также процесс непрерывного улучшения этих условий⁵. Эти права закреплены в целом ряде международных договоров, таких как Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Как в Декларации, так и в Пакте предусмотрены, в частности, право на труд, право на справедливые и благоприятные условия труда, право создавать профсоюзы и вступать в них, право на охрану семьи, материнства и детства, право на социальное обеспечение, право на достаточный жизненный уровень, право на здоровье и право на участие в культурной жизни. Поощрение и защита экономических, социальных и культурных прав предусмотрена и в некоторых других юридически обязательных универсальных и региональных документах по правам человека⁶.

5. Деятельность комиссий по установлению истины позволяет глубже проанализировать взаимосвязь между нарушениями экономических, социальных и культурных прав и возникновением конфликта. Такие комиссии учреждаются в рамках плана постконфликтного восстановления для оказания истерзанным войной странам помощи в переходе к миру и выявления глубинных причин конфликта и политического насилия (эта сфера деятельности обычно квалифицируется как «правосудие переходного периода»). Мандат комиссий по установлению истины, как правило, имеет ограниченный срок действия и предусматривает прежде всего проведение расследований прошлых нарушений прав человека; эти комиссии также часто дают рекомендации по вопросам возмещения ущерба, причиненного в результате совершенных нарушений.

6. За последние десятилетия в мире было учреждено порядка 35 комиссий по установлению истины, и накопленный опыт по итогам проведенных ими расследований позволяет установить причины, лежащие в основе конфликта⁷. Хотя деятельность большинства таких комиссий посвящена в основном рассмотрению систематических нарушений гражданских и политических прав, они стремятся анализировать также исторические условия и более глубокие причины таких нарушений.

⁴ Венская декларация и Программа действий (A/CONF.157/24 (Часть I), глава III), пункт 5.

⁵ См. OHCHR Fact Sheet No. 33, Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights, December 2008.

⁶ В число этих документов входят Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка, Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенция о правах инвалидов.

⁷ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed. (New York, Routledge, 2011).

7. Согласно выводам большинства комиссий по установлению истины, основную часть жертв нарушений гражданских и политических прав составляют представители социально отчужденных групп населения, которые страдали от проявлений социально-экономического неравенства задолго до начала насильственных действий. Осуществляя свою деятельность по восстановлению справедливости и воссозданию социальной структуры общества после конфликта, комиссии по установлению истины, такие как Комиссия по приему беженцев, восстановлению истины и примирению в Тиморе-Лешти и Комиссия по установлению истины и примирению в Сьерра-Леоне, часто приходят к заключению о том, что глубинными причинами конфликта являются нарушения экономических, социальных и культурных прав⁸. Комиссия в Тиморе-Лешти выявила в качестве глубинных причин конфликта нарушения прав на достаточный жизненный уровень, на здоровье и на образование. Она сочла, что Индонезия, являясь оккупирующей державой, дискриминировала тиморцев и «не удовлетворяла некоторые из их жизненных потребностей, в частности в продуктах питания, крове, основных медикаментах и базовом образовании»⁹. Комиссия в Сьерра-Леоне установила, что конфликт возник из-за «патологической алчности, коррупции и nepотизма, которые лишили нацию ее достоинства и довели большинство населения до состояния нищеты», тем самым нарушив их экономические, социальные и культурные права¹⁰. Обзор научных трудов по проблемам насилия и конфликта подтверждает, что истоки социальной нестабильности обычно заключаются в укоренившихся проявлениях неравенства, социальном отчуждении, безработице, дискриминации и отсутствии средств правовой защиты»¹¹.

A. Продовольственный кризис

8. В периоды 2007–2008 и 2011–2012 годов жестокие беспорядки в знак протеста против роста цен на продукты питания и дороговизны жизни прокатились, в частности, по таким странам, как Бангладеш, Буркина-Фасо, Гвинея, Египет, Зимбабве, Индия, Камерун, Кения, Кот-д’Ивуар, Мавритания, Мадагаскар, Марокко, Мозамбик, Сенегал, Сомали, Тунис и Эфиопия¹².

9. Кроме того, исследования подтверждают, что продовольственные кризисы являются предвестниками конфликта и социальной нестабильности¹³. Ряд

⁸ OHCHR, *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights* (Geneva and New York, 2014), p. 17.

⁹ “Chega! The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste” (CAVR, 2005), chap. 7.9, para. 7.

¹⁰ “Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission”, vol. 2, chap. 2, para. 13.

¹¹ См. Steven C. Poe, Nicolas Rost and Sabine C. Carey, “Assessing Risk and Opportunity in Conflict Studies: A Human Rights Analysis”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, No. 4 (August 2006), pp. 484-507; Oskar N.T. Thoms and James Ron, “Do Human Rights Violations Cause Internal Conflict?”, *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, pp. 674-705; и Paul Collier, “Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy”, World Bank, 15 June 2000.

¹² Hossain, N. et al, “Them Belly Full (But We Hungry): Food Rights Struggles in Bangladesh, India, Kenya and Mozambique”, synthesis report from DFID-ESRC research project “Food Riots and Food Rights”, Institute of Development Studies, Brighton, 2014.

¹³ См. Julia Berazneva and David R. Lee, “Explaining the African food riots of 2007-2008: An empirical analysis”, *Food Policy*, vol. 39, April 2013, pp. 28-39; Henk-Jan Brinkman and Cullen S. Hendrix, “Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges”, Occasional Paper No. 24, World Food Programme, July 2011; Hendrix, C.S and Brinkman, H-J, “Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages

ученых установили конкретный пороговый уровень цен на продукты питания, превышение которого чревато началом протестов, подчеркнув при этом, что беспорядки 2008 года и сопровождавшиеся насилием протесты в Северной Африке и на Ближнем Востоке в 2011 году совпали по времени с пиковыми уровнями мировых цен на продовольствие¹⁴.

10. Причиной конфликта может стать напряженность между группами населения или общинами, возникшая на почве соперничества за контроль над природными ресурсами, такими как земля, вода и семена, которые необходимы для производства продуктов питания. Проявления социального, политического и экономического неравенства в доступе к продуктам питания также способны усугублять существующее недовольство и создавать почву для конфликта; например, ряд авторов установили, что к числу глубинных причин гражданской войны в Сирийской Арабской Республике относилась напряженность, вызванная тем, что после четырех подряд лет засухи, поразившей северо-восток страны, населенный в основном курдами, 2 млн. мелких фермеров были вынуждены мигрировать в городские районы Алеппо и Дамаска¹⁵.

11. В этом же ключе Специальный докладчик по вопросу о праве на питание в ходе своей поездки в Сирийскую Арабскую Республику отметил, что последствия череды засух были драматичными для мелких фермерских и скотоводческих хозяйств, которые столкнулись с резким падением своих доходов. Многие семьи были вынуждены урезать рацион питания и обеспечивать свое выживание только с помощью хлеба и подслащенного чая, а также продавать средства производства, тем самым сокращая свои возможности по восстановлению источников жизнеобеспечения в будущем. Экономическая недоступность образования наряду с потребностью в дополнительной рабочей силе привели к тому, что дети прекратили школьное обучение. Одни из них перебивались сезонными работами, например в качестве наемных рабочих на хлопковых плантациях или на текстильных предприятиях в районе Дамаска, другие переместились на более постоянной основе в западную часть страны в надежде найти там работу, несмотря на в целом низкий уровень квалификации и отсутствие какой-либо помощи (A/HRC/16/49/Add.2, пункт 13). Отсутствие мер противодействия разрушительным последствиям засух в плане обеспечения доступа к продовольствию для всех групп населения создало условия, которые в сочетании с другими факторами привели к гражданской войне.

12. В своих выводах Комиссия по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике выразила обеспокоенность в связи с сохранением структурных проблем, включая законы и политику, нарушающие права на достаточное питание и на свободу от голода, что может привести к повторению массового голода в этой стране (A/HRC/25/63, пункт 55).

and complex feedbacks”, High-Level Expert Forum, Rome, 13-14 September 2012; и Mark Notaras, “Food Insecurity and the Conflict Trap”, *Our World*, 31 August 2011.

¹⁴ Marco Lagi, Karla Z. Bertrand and Yaneer Bar-Yam, “The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East”, New England Complex Systems Institute, 28 September 2011.

¹⁵ Peter H. Gleick, “Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria”, July 2014; и Sarah Johnstone and Jeffrey Mazo, “Global Warming and the Arab Spring”, *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 53, No. 2 (April-May 2011).

В. Безработица среди молодежи

13. Во всем мире тяжелые последствия финансового и экономического кризисов привели к резкому росту безработицы среди молодежи (см. E/2013/82). За период после начала экономического кризиса в 2007 году было потеряно порядка 67 млн. рабочих мест, что повлекло за собой расширение масштабов распространения голода и бездомности, прекращение доступа к надлежащему медицинскому обслуживанию и образованию, рост неравенства в доходах и значительные сокращения в системе социальной защиты. Этот кризис стал одним из основных препятствий на пути осуществления экономических и социальных прав¹⁶.

14. Во всем мире насчитывается 1,8 млрд. молодых людей в возрасте от 10 до 24 лет, большинство из которых проживает в развивающихся странах¹⁷. Многие исследования указывают на взаимосвязь между безработицей среди молодежи и социальной нестабильностью, а в некоторых случаях и с экстремизмом¹⁸. Например, МОТ подтвердила наличие явной связи между безработицей и социальной нестабильностью. После ряда беспокойных лет, последовавших за кризисом 2007 года, неудовлетворенность социально-экономической ситуацией во многих регионах стала выражаться менее активно, но когда в 2013 году экономическое положение вновь начало ухудшаться, особенно в развивающихся странах, масштабы социальной нестабильности снова начали увеличиваться. В то же время признаки оздоровления экономики, наблюдавшиеся в развитых странах, сопровождались повышением социальной стабильности, тогда как в странах с формирующейся рыночной экономикой переходного периода были отмечены лишь незначительные перемены. Безработица среди молодых мужчин, уровень которой в развитых странах по-прежнему высок, зачастую является одной из главных движущих сил политических и социальных волнений¹⁹.

15. В Африке 70% населения составляют лица в возрасте моложе 30 лет, а немногим более 20% — лица в возрасте 15–24 лет. Проблема безработицы среди молодежи на этом континенте осложняется уже в силу ее масштабов: ее уровень значительно выше, чем в других регионах мира. Слабость национальных рынков труда и сохранение высоких уровней бедности еще больше усугубляет эту проблему²⁰.

¹⁶ International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends 2016*, Geneva 2016. По данным МОТ, в 2015 году число безработных достигло 197,1 млн. человек, что почти на 1 млн. человек больше, чем в предыдущем году, и более чем на 27 млн. человек больше, чем в предкризисный период. Наиболее резкий рост числа лиц, ищущих работу, наблюдался в 2015 году в странах с формирующейся рыночной экономикой и в развивающихся странах.

¹⁷ United Nations Population Fund (UNFPA), *The Power of 1.8 Billion: Adolescents, Youth and the Transformation of the Future*, 2014 State of the World Population Report.

¹⁸ См., например: Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in African Civil Wars", *Oxford Economic Papers* 56 (2004), pp. 563-595; Jacopo Ponticelli and Hans-Joachim Voth, "Austerity And Anarchy: Budget Cuts And Social Unrest In Europe, 1919-2009", December 2011; и Horace Campbell, "Boko Haram: 'Economic Fundamentalism' and Impoverishment Send Unemployed Youths into Religious Militias", Global Research, 4 June 2014.

¹⁹ ILO, *Global Employment Trends 2016* (см. сноску 16), p. 22.

²⁰ См. Therese F. Azeng and Thierry U. Yogo, *Youth Unemployment and Political Instability in Selected Developing Countries*, African Development Bank Group, Working Paper No. 171, May 2013; и Kingsley Ighobor, "Africa's youth: a 'ticking time bomb' or an opportunity?", Africa Renewal, May 2013.

16. Правозащитный подход к безработице среди молодежи, предусматривающий подотчетность в государственном и частном секторах, инвестиции в социальную сферу, более эффективную политику профессиональной подготовки и создания рабочих мест, а также надежные системы социальной защиты, может способствовать снижению риска социальной нестабильности и насилия.

С. Кризис в области здравоохранения

17. К марту 2016 года в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне было зарегистрировано 28 603 подтвержденных, вероятных и подозреваемых случая лихорадки Эбола; за период, истекший после начала вспышки эпидемии лихорадки Эбола в марте 2014 года, поступили сообщения как минимум о 11 301 случае летального исхода. Из Гвинеи были получены сообщения о гражданских беспорядках, последовавших после принятия властями ряда жестких силовых мер. Вспышка лихорадки Эбола продемонстрировала прежде всего тот факт, что несоблюдение прав человека в сфере принятия государством мер по охране здоровья населения способно привести к социальным волнениям, которые при отсутствии оперативных ответных мер могут быстро выйти из-под контроля. Процесс протекания эпидемии лихорадки Эбола и принятые медицинскими властями меры по борьбе с ней не только выявили слабые места в системе здравоохранения в пострадавших странах, но и продемонстрировали необходимость всесторонней защиты прав человека пациентов, уязвимых групп населения, пострадавших общин, медицинских работников и лиц, занимающихся принятием мер чрезвычайного реагирования²¹.

18. Важнейшую роль в недопущении социальной нестабильности или волнений в условиях кризисов в области здравоохранения, усугубляемых эпидемиями, играет предоставление населению точной и полной информации, в том числе в качестве меры по укреплению доверия, особенно в случаях, когда доверие к работникам здравоохранения и органам власти повсеместно подорвано. Одной из приоритетных мер должно являться предоставление информации о профилактике, ранней диагностике и лечении, а также о ходе мероприятий по ликвидации вспышки заболевания. Ограничение свободы передвижения как часть мер борьбы с эпидемией лихорадки Эбола предусматривало введение на всей территории страны комендантского часа и закрытие границы с Либерией. В сообщениях из Сьерра-Леоне, поступающих в разгар эпидемии, указывалось, что некоторые лица, содержащиеся на карантине, не получали питания, воды или медицинской помощи. Сообщалось, что в Либерии в результате привлечения военных для блокирования карантинных зон имели место случаи чрезмерного применения силы, в том числе с летальным исходом.

Д. Кризис в области водных ресурсов

19. Споры в связи с доступом к водным ресурсам могут становиться причиной социальной нестабильности и жестоких протестов. Например, в декабре 2007 года в индийском штате Орисса 30 000 фермеров вступили в противостояние с полицией после того, как правительство разрешило большому числу предприятий осуществлять водозабор из плотины Хиракуд, лишив фермеров их

²¹ Alicia Ely Yamin, "Ebola, human rights, and poverty – making the links", Open Democracy, 23 October 2014.

источника воды для орошения²². В столкновении с полицией 50 протестующих получили ранения.

20. Причиной социальной нестабильности может также являться неразвитая или несправедливая система водоснабжения. Споры могут возникнуть в связи с подключением пригородных или сельских районов к водопроводной сети, с обязательствами по обслуживанию, и особенно в связи с уровнем цен. Поскольку ответственность за снабжение питьевой водой возложена на государство, во многих странах между общинами и государственными органами нередко возникают споры по вопросам регулирования водоснабжения. Протесты особенно вероятны в случаях, когда у населения имеются подозрения в том, что управление системой водоснабжения осуществляется в условиях коррупции или что государственные ресурсы используются для личного обогащения.

21. Проблемы, связанные с системой управления водным хозяйством, могут стать причиной жестокого конфликта; это видно на примере столкновений, вспыхнувших в 2000 году Кочабамбе, третьем по величине городе Многонационального Государства Боливия, после приватизации городской сети водоснабжения. Население Кочабамбы давно страдало от нехватки воды и от нерегулярного оказания услуг в сфере водоснабжения. Чтобы улучшить качество услуг наряду с повышением тарифов за подключение, правительство в сентябре 1999 года заключило концессионный договор на 40 лет с международным частным водохозяйственным консорциумом «Агуас дель Тунари». К январю 2000 года тарифы на питьевую воду резко возросли, и некоторым домохозяйствам пришлось направлять значительную часть своего месячного дохода на оплату услуг по водоснабжению. Почувствовав, что они всего лишь платят дороже за прежнее некачественное обслуживание, потребители прибегли к забастовкам, перекрытию дорог и другим формам гражданского протеста, что привело в феврале 2000 года к четырехдневной изоляции города²³.

22. Фермеры из соседних муниципалитетов присоединились к протесту жителей Кочабамбы, который впоследствии перекинулся и на другие районы страны. После нескольких месяцев гражданских волнений правительство приняло решение направить в Кочабамбу войска и объявить на всей территории страны чрезвычайное положение. Насильственные действия продолжались несколько дней и привели к тому, что более 100 человек получили ранения и один человек погиб. Протесты начали стихать лишь после того, как правительство согласилось отозвать концессию у консорциума и вновь возложить управление водоснабжением на муниципальные органы власти.

Е. Перемещение и принудительные выселения

23. Принудительные выселения и перемещение из домов и с земельных угодий являются важной причиной и следствием насилия, социальной нестабильности и конфликтов во всем мире²⁴. После окончания конфликта нерешенные споры в связи с жильем, землей и собственностью препятствуют нахождению долгосрочных решений для обеспечения возвращения населения и угрожают миру и стабильности в стране.

²² “30,000 farmers demand Hirakud dam water”, India Environment Portal, 30 December 2007.

²³ Annika Kramer et al, “The key to managing conflict and cooperation over water”, *A World of Science*, vol. 11, No. 1 (January-March 2013),

²⁴ См. OHCHR, Forced Evictions, Fact Sheet No. 25/Rev.1, pp. 12-15.

24. По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), число принудительно перемещенных лиц к концу 2014 года возросло до 59,5 млн. человек (в 2013 году – 51,2 млн. человек)²⁵. Перемещенные лица зачастую сталкиваются с многочисленными принудительными перемещениями, в том числе из лагерей или неформальных поселений. Напряженность нередко возникает в отношениях между общинами приема и перемещенными лицами, которые могут сталкиваться с проявлениями дискриминации, стигматизации и социального отчуждения.

25. Хотя решения о принудительных выселениях часто объясняются требованиями проектов в области развития и инфраструктуры, обеспечением «общественного блага» или «общественных интересов», наиболее уязвимым группам населения при этом не предоставляется защиты, процессуальных гарантий и доступа к надлежащему судебному разбирательству; так было в случае многочисленных проектов, касавшихся сферы развития и инфраструктуры, таких как возведение крупных плотин или проекты в горнодобывающей отрасли, приобретение обширных земельных угодий, проекты по реконструкции и благоустройству городов или крупные деловые либо спортивные мероприятия международного характера, такие как Олимпийские игры. Временное или постоянное перемещение отдельных лиц, семей и/или общин из занимаемых ими домов и/или с их земель против их воли нередко осуществляется без юридических или иных форм защиты.

26. Согласно основным принципам и руководящим положениям, касающимся выселений и перемещения по соображениям развития, принудительные выселения приводят к обострению неравенства, социальному конфликту, сегрегации и образованию гетто, при этом неизменно ущемляя права самых неимущих, социально и экономически незащищенных и маргинальных групп населения, особенно женщин, детей, меньшинств и коренных народов²⁶.

27. Дискриминация нередко служит одним из факторов принудительных выселений. Под дискриминацией понимается любое обособление, исключение или ограничение по различным мотивам, целью или результатом которого является умаление или сведение на нет признания, реализации или осуществления прав человека. Она связана с социальным отчуждением отдельных групп населения и обычно является причиной глубокого структурного неравенства в обществе. Дискриминация может проявляться как в государственном, так и в частном секторах, а права могут нарушаться в результате прямых или косвенных действий либо бездействия со стороны государства, включая его институты.

28. К числу главных источников конфликтов и споров можно отнести земельные ресурсы. Социальные волнения и конфликты в связи с землей иногда возникают в случаях, когда права коренных народов не получают надлежащей защиты или признания. Коренные народы вправе пользоваться всеми правами человека, включая права, предусмотренные непосредственно для них, такие как право на признание особой культурной взаимосвязи между коренными народами и их исконными землями и право на защиту от перемещения, в которой они нуждаются. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов гласит, что коренным народам обеспечиваются особые механизмы предупреждения и правовой защиты в отношении любого действия, имеющего своей целью лишение их своих земель. Поэтому коренные народы не могут

²⁵ UNHCR, Internally Displaced People Figures.

²⁶ A/HRC/4/18, приложение I, пункт 7.

подвергаться принудительному перемещению с их земель без их свободного, предварительного и осознанного согласия и без заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию²⁷.

29. В случаях, когда захват земель и реализация масштабных проектов в области развития разрешены без проведения конструктивных консультаций или без эффективных механизмов рассмотрения жалоб, государства не выполняют своих обязательств по правам человека и тем самым могут способствовать будущей социальной нестабильности и потенциальному конфликту.

III. Механизмы предотвращения конфликтов и раннего предупреждения

A. Инициатива «Права человека прежде всего» и Межучрежденческий постоянный комитет

30. Под ранним предупреждением понимается процедура сбора и анализа информации, касающейся причин кризиса, в целях поиска и предложения стратегических вариантов решений для принятия превентивных мер. Обращение внимания международного сообщества на возникающие проблемы является важнейшим элементом предотвращения и сглаживания жестоких конфликтов, гуманитарных кризисов, стихийных бедствий и других ситуаций, вызывающих озабоченность на местном, региональном и глобальном уровнях.

31. Некоторые инстанции лица в системе Организации Объединенных Наций выполняли функции по раннему предупреждению. Еще в 1994 году Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях предупреждал о надвигающемся геноциде в Руанде (см. E/CN.4/1994/7/Add.1)²⁸. Как в докладе о проведении независимого расследования деятельности Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 году (см. S/1999/1257, приложение), так и в докладе Генерального секретаря о падении Сребреницы (A/54/549) было подчеркнуто, что Организация Объединенных Наций не обратила должного внимания на поступающие предупреждения и не приняла соответствующих ответных мер. В 2012 году Группа Генерального секретаря по внутреннему обзору деятельности Организации Объединенных Наций в Шри-Ланке в своем докладе вновь отметила, что меры, принятые Организацией Объединенных Наций в связи с назревающим кризисом в Шри-Ланке, носили неадекватный характер, поскольку она не отреагировала на поступающие сигналы раннего предупреждения.

32. На основе вышеупомянутого доклада по Шри-Ланке, в 2013 году был разработан, в частности, план действий для инициативы «Права человека прежде всего», целью которой являлось усиление мер реагирования, принимаемых Организацией Объединенных Наций в связи с кризисными ситуациями на различных уровнях. В рамках этой инициативы система Организации Объеди-

²⁷ См. общую рекомендацию № 23 Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Конвенцию Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (№ 169).

²⁸ См. Micah Zenko and Rebecca R. Friedman, "UN Early Warning for Preventing Conflict", *International Peacekeeping*, vol. 18, No. 1 (February 2011), pp. 21-37; и Security Council Report, "Human Rights and the Security Council – An Evolving Role", 25 January 2016.

ненных Наций должна обращать внимание на ситуации, связанные с ухудшением положения в области прав человека, а также обеспечить эффективные каналы раннего предупреждения и координации, в частности, мобилизуя политическую поддержку мероприятий по раннему предупреждению и превентивных действий. На уровне отдельных стран ожидается, что страновые группы Организации Объединенных Наций будут периодически анализировать факторы риска и неослабно следить за ситуациями, которые могут быть чреваты серьезными нарушениями прав человека. Проводимый ими анализ риска дополняется анализом положения в области прав человека, проводимым УВКПЧ. Если вызывающие озабоченность факторы совпадают, Организация Объединенных Наций разрабатывает страновую стратегию для смягчения рисков, обеспечивая наряду с этим внесение соответствующих коррективов в свою программную и информационно-пропагандистскую деятельность²⁹.

33. Предотвращение явилось важнейшей предпосылкой для принятия инициативы «Права человека прежде всего», цель которой заключается в изменении методики принятия Организацией Объединенных Наций мер для выполнения своих обязанностей по защите, предусмотренных Уставом Организации Объединенных Наций, в интересах обеспечения более последовательных, всесторонних и горизонтальных действий по налаживанию взаимодействия в рамках трех главных направлений деятельности Организации Объединенных Наций: обеспечения мира и безопасности, развития и прав человека.

34. В ходе интерактивного диалога с Генеральной Ассамблеей об инициативе «Права человека прежде всего», проведенного в Центральном учреждении в январе 2016 года, заместитель Генерального секретаря отметил, что цель этой инициативы – показать, почему нарушения экономических, социальных и культурных прав являются глубинными причинами кризисов и конфликтов, отметив при этом, что нарушения прав на собственность, на образование и на трудоустройство нередко погружали в маргинальное состояние целые общины, что приводило к прекращению развития, к социально-политическим кризисам и даже к конфликтам.

35. К числу других механизмов раннего предупреждения относятся механизмы, созданные в гуманитарной сфере по линии Межучрежденческого постоянного комитета. Каждый шесть месяцев этот комитет выпускает доклад о раннем предупреждении, подготовленный аналитической группой Организации Объединенных Наций, активным членом которой является УВКПЧ; в этом докладе рассматривается ближайший шестимесячный период, с тем чтобы обеспечить готовность к принятию мер по реагированию. При подготовке доклада используется информация, поступающая от всех подразделений гуманитарной системы Организации Объединенных Наций и от международных неправительственных организаций, а также производится обмен данными и методологиями из отдельных аналитических материалов для рассмотрения ситуаций, вызывающих серьезную озабоченность. Доклад в свою очередь служит основой для решений о том, на чем следует сосредоточить ресурсы и внимание. Таким обра-

²⁹ Например, Комиссия по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике обратилась к Организации Объединенных Наций с призывом срочно принять и начать осуществлять общую стратегию «Права человека прежде всего», с тем чтобы в рамках любого взаимодействия с Корейской Народно-Демократической Республикой обеспечивать рассмотрение и эффективное решение существующих проблем в области прав человека и не допускать возобновления или продолжения совершения преступлений против человечности (A/HRC/25/63, пункт 94 g)).

зом, Комитет стремится давать в сжатой форме подробную оценку потенциальных ситуаций, вызывающих беспокойство, и степени готовности Организации Объединенных Наций к принятию соответствующих мер реагирования, в том числе с помощью обновленных планов действий в чрезвычайных обстоятельствах и надлежащих действий по обеспечению высокой степени готовности.

В. Канцелярия Специального советника по предупреждению геноцида и Специального советника по вопросу об ответственности по защите

36. Специальному советнику по предупреждению геноцида, который был впервые назначен Генеральным секретарем в 2004 году (см. S/2004/567), поручено повышать осведомленность о причинах и динамике геноцида, оповещать соответствующих субъектов в тех местах, где существует риск совершения геноцида, а также давать разъяснения о надлежащих мерах и активизировать их принятие.

37. Специальный советник по вопросу об ответственности по защите, впервые назначенный Генеральным секретарем в 2007 году (см. S/2007/721), играет ведущую роль в проработке концептуальных, политических, институциональных и практических аспектов ответственности по защите.

38. Мандаты двух указанных специальных советников различны, но при этом дополняют друг друга. Их деятельность предусматривает оповещение соответствующих субъектов об опасности совершения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Роль этих советников заключается в укреплении потенциала Организации Объединенных Наций с целью предотвращения указанных преступлений, включая подстрекательство к их совершению, и взаимодействия с государствами-членами, региональными и субрегиональными механизмами и органами гражданского общества для разработки более эффективных мер реагирования в случае возникновения соответствующих ситуаций.

39. Канцелярия Специального советника по предупреждению геноцида и Специального советника по вопросу об ответственности по защите занимается сбором информации, поступающей из широкого круга источников. В мандате, установленном Генеральным секретарем, особое внимание уделено сбору существующей информации, в частности внутри системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, Канцелярия наладила систему внешних источников информации. Все источники ежедневно просматриваются сотрудником по управлению информацией, а затем полученные данные направляются по географическим координационным центрам, которые также ведут активный поиск соответствующей информации о ситуациях, вызывающих озабоченность. Согласно этой методологии, жестокие преступления представляют собой не одиозные или случайные события, а, скорее, комплексные процессы, требующие времени, планирования, ресурсов, содействия и благоприятных условий. Таким образом, в рамках этой процедуры есть возможность выявлять ранние признаки или проявления, которые могут дать государствам и международному сообществу основания для принятия превентивных мер.

40. Канцелярия собирает информацию о ситуациях, чреватых опасностью перерастания в геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности, действуя на основе признаков, указанных в *Рамоч-*

ном документе по анализу жестоких преступлений³⁰. Ввиду деликатного характера этого мандата основная часть работы Канцелярии остается невидимой для широкой общественности. Тем не менее, если специальные советники сочтут, что предание их опасений гласности позволит в той или иной конкретной ситуации снизить риск совершения жестоких преступлений, они могут пойти на чрезвычайный шаг и выступить с публичными заявлениями, а также по запросу проинформировать Совет Безопасности.

41. На основе положений Рамочного документа система сбора информации производит оценку целого ряда факторов; одни из них касаются риска вооруженного конфликта, другие – ситуаций, которые создают в том или ином государстве напряженность и формируют условия, чреватые совершением жестоких преступлений. Третья группа факторов касается положения в области соблюдения обязательств по правам человека, включая экономические, социальные и культурные права; сильных и слабых сторон основных государственных учреждений; пробелов в системе устойчивости общества или источников смягчения обстановки; и возможных источников насилия.

С. Специальные процедуры

42. Специальные процедуры Совета по правам человека, к которым относятся специальные докладчики, специальные представители Генерального секретаря, независимые эксперты и рабочие группы, обеспечивают мониторинг и публичную отчетность по тематическим аспектам или ситуациям в области прав человека в отдельных странах. Когда мандатариям становится известно о какой-либо ситуации, которая способна привести к эскалации нарушений прав человека, насилию, социальной нестабильности и конфликту, они могут привлечь внимание к этой ситуации с помощью регулярных докладов, представляемых Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее, призывов к незамедлительным действиям и писем с изложением утверждений.

43. Механизмы специальных процедур могут выражать озабоченность в связи с утверждениями о нарушениях прав человека, которые относятся к их мандатам, обращаясь непосредственно к правительствам с призывами к незамедлительным действиям и другими сообщениями. Принимаемые ими меры могут быть связаны с нарушениями прав, которые уже совершены, совершаются или могут быть совершены. Эта процедура предполагает направление соответствующему государству письма с указанием фактов, изложенных в утверждении, применимых международных норм и стандартов в области прав человека, озабоченности и вопросов мандатария и просьбы о принятии последующих мер. Сообщения могут касаться индивидуальных случаев, постоянной практики нарушений прав человека, случаев с какой-либо отдельной группой или общиной либо содержания законопроекта или действующего законодательства, политики или практики, которые сочтены не вполне соответствующими международным стандартам в области прав человека. В некоторых случаях сообщения направляются также межправительственным организациям или негосударственным субъектам.

44. Ряд примеров иллюстрируют фактическую или потенциальную роль, которую специальные процедуры играют в рамках процессов раннего предупреждения. В 2010 году Специальный докладчик по вопросу о праве на питание определил отсутствие продовольственной безопасности в Сирийской Арабской

³⁰ *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention*, United Nations, 2014.

Республике как фактор, способный привести к конфликту (см. пункт 11 выше). Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте предупредила о том, что в Индонезии действует система земле-владения, которая защищает интересы узких кругов и является несправедливой (A/HRC/25/54/Add.1, пункт 55). В частности, Специальный докладчик отметила, сколь существенно конверсия землепользования отразилась на земельных правах общин, зависящих от лесных ресурсов; например, одной из главных причин для внесения изменений в режим пользования лесными угодьями стало производство пальмового масла. Отказ от проведения консультаций, отсутствие реакции на жалобы и неэффективность судебной системы привели к массовым демонстрациям и блокированию дорог в знак протеста против состоявшегося приобретения земель³¹.

45. В 2013 году Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов настоятельно призвал власти Гондураса защитить правозащитников коренных народов от репрессий (см. A/HRC/27/52/Add.4). В частности, он указал на необходимость обеспечить защиту Берты Касерес, выступавшей против проекта строительства плотины Аква Сарка через реку Гуалькарке, которая является священной для коренного народа ленка. После многолетних угроз г-жа Касерес была убита в марте 2016 года.

46. Необходимо укреплять надежные каналы связи и официально оформленное сотрудничество в целях принятия превентивных мер, с тем чтобы учреждения и субъекты, занимающиеся вопросами раннего предупреждения в политической, социальной, экономической и других соответствующих сферах, прежде всего в области мира и безопасности, серьезно и систематически учитывали информацию, предоставляемую мандатариями специальных процедур³².

IV. Факторы и показатели риска

47. Акты насилия, проявления социальной нестабильности и конфликты могут возникать в странах с разными уровнями развития, политическими системами, системами управления и демографической структурой населения. Ни одна универсальная модель не позволяет уверенно спрогнозировать, где и когда при отсутствии превентивных мер произойдут волнения и конфликты. Тем не менее ряд основных элементов, касающихся экономических, социальных и культурных прав, которые, как отмечалось выше, часто оказываются среди главных факторов социальной нестабильности и конфликта, могут стать весьма полезными инструментами для проведения анализа в целях раннего предупреждения и разработки превентивных мер.

48. Совещания экспертов по вопросам прав человека и раннего предупреждения, организованные УВКПЧ в 2015 году и проведенные 8–10 июля в Женеве и 16–18 ноября в Бангкоке, имели решающее значение для выявления ключевых факторов нестабильности, связанных с правами человека, в частности с экономическими, социальными и культурными правами, хотя всестороннюю методологию интеграции прав человека в анализ, проводимый в целях раннего предупреждения, еще предстоит разработать. В нижеследующем разделе рас-

³¹ См. Marcus Colchester, *Palm oil and indigenous peoples in South East Asia*, International Land Coalition, January 2011, p. 12.

³² См. OHCHR, “Round Table on Special Procedures: Early Warning and Emerging Issues”, summary, 23 October 2009.

смотрен ряд факторов и показателей риска, которые могут приниматься во внимание.

49. УВКПЧ подготовило концептуальную и методологическую основу для разработки показателей в области прав человека³³. Она включает три типа показателей (структурные, процедурные и итоговые)³⁴, которые используются для оценки конкретных мер, принятых для исправления неравенства и обеспечения возможностей осуществления прав человека для всего населения. В ней используются различные источники данных и предусматривается применение правозащитных подходов к сбору данных и осуществлению мониторинга³⁵.

50. Одни факторы риска носят междисциплинарный характер и могут рассматриваться в любой ситуации, другие являются специфическими и относятся к определенным обстоятельствам. К числу междисциплинарных факторов риска относятся вопиющее неравенство, отсутствие доступа к эффективным механизмам рассмотрения жалоб, отказ от проведения конструктивных консультаций, сокращения демократического пространства для активного гражданского общества и отсутствие независимых средств массовой информации. К тематическим факторам риска относятся неравный доступ к природным ресурсам, в частности к земельным ресурсам, ухудшения качества социального обеспечения и безработица.

A. Междисциплинарные факторы риска

1. Вопиющее неравенство

51. Вопиющее неравенство, особенно неравенство горизонтального типа³⁶, между различными группами рассматривается в качестве фактора, способствующего возникновению большинства современных конфликтов. Оно может быть разноплановым и иметь экономическую, политическую, социальную и культурную направленность. Например, экономическое неравенство между этнически-

³³ OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, United Nations, 2012.

³⁴ В структурных показателях отражаются заявленные обязательства государства в области прав человека в виде ратификации международных договоров, принятия законов и стратегий или создания соответствующих институтов или механизмов; процедурные показатели позволяют определить, насколько такие обязательства реализуются на практике, например, путем выделения финансовых и людских ресурсов, обеспечения надлежащего функционирования институтов, охвата целевых групп населения государственными программами, рассмотрения жалоб и повышения осведомленности целевых групп населения; а итоговые показатели отражают результаты мероприятий, проведенных для осуществления прав человека, с точки зрения правообладателей, например, в плане результатов работы органов здравоохранения, достижений в сфере образования, сообщенных случаев применения пыток и судебных ошибок или же компенсаций, присужденных жертвам нарушений прав человека.

³⁵ См. OHCHR, "A Human Rights-Based Approach to Data", Guidance Note to Data Collection and Disaggregation, February 2016.

³⁶ См. Frances Stewart, Graham Brown and Luca Mancini, "Monitoring and measuring horizontal inequalities", Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity Overview, No. 4, June 2010; Christopher Cramer, "Does inequality cause conflict?", *Journal of International Development*, vol. 15, No. 4, 2003, pp. 397-412; и Stewart et al, "Why Horizontal Inequalities Matter: Some Implications for Measurement", Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity Overview, Working Paper No. 19, June 2005.

ми группами повышает вероятность внутреннего конфликта. Поскольку с точки зрения прав человека дискриминация является существенным движущим фактором неравенства, можно разработать конкретные показатели для оценки мер, принимаемых государством в целях его искоренения. При рассмотрении вопроса о наличии этого фактора риска отдельные показатели могут быть особенно информативны, например такие, как доля лиц, доход которых составляет менее 50% среднего дохода, в разбивке по возрасту, полу и инвалидности, или доля жителей страны, заявивших в течение последних 12 месяцев о личной дискриминации или преследованиях, запрещенных международным правом в области прав человека (см. E/CN.3/2016/2/Rev.1, приложение III, задача 16.b).

2. Отсутствие доступа к эффективным механизмам рассмотрения жалоб

52. Механизмы рассмотрения жалоб, носящие как судебный, так и внесудебный характер, являются важнейшим элементом подотчетности, предоставления жертвам средств правовой защиты и привлечения виновных к ответственности. Доступ к правосудию имеет ключевое значение для того, чтобы дать людям возможность покончить с проявлениями дискриминации и маргинализации. Отправление правосудия предполагает способность государства обеспечить мирное разрешение споров, судебное преследование и наказание преступников и эффективные средства восстановления нарушенных прав. Независимость судебной системы наряду с ее непредвзятостью и добросовестностью является предпосылкой для поддержания верховенства права и обеспечения недискриминации при отправлении правосудия. Препятствия для доступа к судебным органам по-прежнему широко распространены, особенно для женщин, детей, меньшинств, мигрантов, инвалидов, лиц пожилого возраста, малоимущих и социально отчужденных групп³⁷. В таких случаях для оценки наличия какого-либо фактора риска рассматривается процедурный показатель, отражающий долю жалоб в разбивке по группам населения: он может обеспечить весьма подробное описание тех групп, чей доступ к механизмам восстановления прав является ограниченным, незначительным или вообще отсутствует.

3. Отказ от проведения конструктивных консультаций

53. Отказ от проведения эффективных и конструктивных консультаций с лицами в процессе принятия решений и несоблюдение права коренных народов на свободное, предварительное и осознанное согласие может создать условия для эскалации нарушений прав человека, насилия и социальной нестабильности. При оценке этого фактора риска процедурный показатель может помочь установить число публичных консультаций, проведенных по конкретным стратегиям или проектам, а также число соглашений, достигнутых с общиной по определенным проектам. При проведении публичных консультаций с коренными народами должны соблюдаться стандарты, предусмотренные в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: консультации через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам (статья 18); и через их собственные представительные институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием (статья 19).

³⁷ См. OHCHR, *Opening the Door to Equality: Access to Justice for Dalit Communities*, December 2011.

4. Сокращение демократического пространства для гражданского общества

54. Активно функционирующее гражданское общество служит фундаментом для обеспечения подотчетности правительства, его законодательства и политики. Гражданское общество может содействовать проведению оценки в вопросе о том, были ли выполнены обязательства и в полной ли мере были соблюдены обязанности того или иного государства в области прав человека. Введение уголовной ответственности за правозащитную деятельность вполне может подготовить почву для насилия в отношении правозащитников и для социальной нестабильности. Полезным показателем наличия такого фактора риска явилось бы число подтвержденных случаев убийства, похищения, насильственного исчезновения, произвольного задержания и пыток журналистов и связанных с ними представителей средств массовой информации, профсоюзных деятелей и правозащитников за последние 12 месяцев (см. E/CN.3/2016/2/Rev.1, приложение III, задача 16.10.1).

5. Свобода средств массовой информации

55. Свобода слова для средств массовой информации является ключевым фактором обеспечения подотчетности правительства и привлечения внимания к мнениям и ситуациям социально отчужденных групп населения. Кроме того, средства информации могут играть важнейшую роль в стигматизации какой-либо определенной группы. Например, в некоторых странах коренные общины, протестующие против проектов в области развития, обвиняются в противодействии прогрессу; в других странах лица, получающие пособия по социальному обеспечению, в том числе инвалиды, стигматизируются средствами массовой информации и политическими деятелями, в результате чего на них совершаются нападения. Ценными показателями в таких случаях могут являться рейтинг страны по Международному индексу свободы прессы или сведения о введении конституционных, законодательных и/или политических гарантий открытого доступа к информации (см. E/CN.3/2016/2/Rev.1, приложение III, задача 16.10.2).

В. Тематические факторы риска

1. Неравный доступ к природным ресурсам

56. Аспекты, связанные с доступом к земле и природным ресурсам, могут оказаться среди главных факторов насилия и конфликтов, особенно в регионах, население которых зависит от земельных угодий как от источника жизнеобеспечения и продовольствия. Неравенство в доступе к земельным и природным ресурсам, контроле и владении ими, а также отсутствие справедливого распределения выгод от инвестиционных проектов или от проектов в области развития во многих ситуациях приводили к насилию, социальной нестабильности и конфликту. Растущее неравенство может усугубляться отсутствием надлежащей компенсации, возможностей для достойного труда или приемлемых альтернатив переселению для тех лиц, которые пострадали или лишились земель. Привлечение к проведению деловых операций военнослужащих или сотрудников служб безопасности, включая более частый набор охранников, создает условия, которые чреваты столкновениями с местной общиной. Информативными могут являться показатели количества и качества независимых оценок экологического и социального воздействия деятельности предприятий, особенно тех, которые связаны с использованием земельных и водных ресурсов, и показатели эффективного участия лиц, затронутых политикой и программами земельной рефор-

мы. Итоговые показатели могут включать в себя долю городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или ненадлежащем жилье (E/CN.3/2016/2/Rev.1, приложение III, задача 11.1); количество фермеров, ведущих натуральное хозяйство; и долю земельных угодий, используемых горнодобывающими предприятиями.

2. Ухудшение качества социального обеспечения и безработица

57. Как отмечалось выше, отсутствие служб социального обеспечения или ухудшение качества их услуг, в том числе при принятии мер жесткой экономии, и влияние приватизации на наличие и доступность основных услуг способствовали в ряде стран проявлениям насилия и нестабильности. Установление минимального уровня социальной защиты могло бы стать средством предотвращения социальной нестабильности и насилия. При этом с помощью ряда структурных показателей можно было бы оценивать принятие соответствующего законодательства, гарантирующего права на социальное обеспечение, здоровье и образование; процедурные показатели позволили бы определить, какая доля бюджета направляется на здравоохранение, образование и социальное обеспечение; а итоговые показатели могли бы дать информацию об охвате системой социального обеспечения и количестве лиц, имеющих право на социальные пособия, в сопоставлении с количеством нуждающихся. Кроме того, итоговые показатели могли бы охватывать уровень безработицы, включая долговременную (безработицу в течение одного года и более), особенно среди молодых мужчин, для целевых групп населения, а также уровень образования.

С. Проблемы на пути проведения эффективного анализа в области раннего предупреждения

58. В ходе совещаний экспертов в Женеве и Бангкоке (см. пункт 48 выше) участники отметили одну проблему, касающуюся проведения анализа для раннего предупреждения, а именно временной график и прежде всего определение и фактический промежуток времени, понимаемый под словом «раннее». Эта проблема особенно актуальна с учетом циклического характера многих конфликтов и количества продолжающихся затяжных кризисов. Канцелярия Специального советника по предупреждению геноцида и Специального советника по вопросу об ответственности по защите приступает к рассмотрению ситуаций, как только появляются факторы, способные вызывать обеспокоенность. В своем *Рамочном документе по анализу жестоких преступлений* Канцелярия подчеркивает, что «чем раньше определяются факторы риска, тем шире возможности для раннего предупреждения».

59. Не менее важными для принятия мер по раннему предупреждению являются обмен информацией и управление данными. Хотя учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие организации производят обмен данными, общей системы управления информацией пока не существует. Разработку такой общей системы усложняет целый ряд факторов, включая отсутствие единой методики извлечения необходимых данных, неодинаковую степень надежности источников и смежные риски, связанные с защитой данных. Поэтому в рамках инициативы «Права человека прежде всего» УВКПЧ было поручено принять на межучрежденческом уровне меры для содействия регулярному общему анализу информации на местах и обеспечить быструю передачу этой информации органам, принимающим решения.

60. Сложность, взаимозависимость и взаимодействие различных элементов позволяют понять, почему одни ситуации приводят к эскалации нарушений прав человека, жестоким волнениям и/или конфликтам, а другие – нет. При проведении анализа для раннего предупреждения эта сложность будет приниматься во внимание с поправкой на фактор вероятности ошибки как при подготовке любых прогнозов.

V. Выводы

61. Приведенные в настоящем докладе примеры прав, касающихся кризисов в области питания, здравоохранения и водных ресурсов, перемещения и принудительных выселений, свидетельствуют о том, что нарушения экономических, социальных и культурных прав часто являются глубинными причинами насилия, социальной напряженности и конфликта. Поэтому анализ экономических, социальных и культурных прав нужно ставить во главу угла при принятии любых национальных или международных мер раннего предупреждения.

62. При проведении анализа в целях раннего предупреждения следует уделять особое внимание таким факторам риска, как вопиющее неравенство, отсутствие доступа к эффективным механизмам рассмотрения жалоб, отказ от проведения конструктивных консультаций, сокращение демократического пространства для активного гражданского общества, отсутствие независимых средств массовой информации, неравный доступ к природным ресурсам, в частности к земельным ресурсам, ухудшение качества социального обеспечения и рост безработицы.

63. Для принятия превентивных мер Организация Объединенных Наций будет задействовать общесистемный механизм раннего предупреждения, который будет опираться на инициативу «Права человека прежде всего», используя существующие источники информации, в том числе специальные процедуры. Методологическая основа проведения анализа для раннего предупреждения должна включать показатели в области прав человека, опирающиеся на систему УВКПЧ, с уделением особого внимания экономическим, социальным и культурным правам, чтобы способствовать прогнозированию эскалации нарушений прав человека, насилия, социальной нестабильности и конфликта.
