



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 February 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Девятнадцатая сессия

Пункт 5 повестки дня

Правозащитные органы и механизмы

Исследование Консультативного комитета Совета по правам человека по проблеме укрепления международного сотрудничества в области прав человека¹

Резюме

В настоящем исследовании, проведенном в соответствии с резолюцией 13/23 Совета по правам человека, Консультативный комитет изучает пути и способы расширения сотрудничества в области прав человека, принимая во внимание мнения, изложенные в докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в отношении укрепления международного сотрудничества в области прав человека (A/HRC/13/9), и мнения государств и соответствующих заинтересованных сторон, и представляет по ним предложения.

¹ Представлен с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	3
II. Базовые документы о международном сотрудничестве в области прав человека	7–25	4
A. Международное сотрудничество в Уставе Организации Объединенных Наций.....	8–11	4
B. Международное сотрудничество в общих документах Генеральной Ассамблеи	12–13	6
C. Международное сотрудничество в конкретных документах о правах человека	14–25	6
III. Задачи международного сотрудничества в области прав человека	26–56	11
A. Многообразные аспекты международного сотрудничества	28–39	11
B. Международное сотрудничество по вопросам прав человека	40–50	15
C. Международное сотрудничество и права человека	51–56	17
IV. Перспективы на будущее	57–60	18

I. Введение

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

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

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

4. На своей шестнадцатой сессии Совет по правам человека принял без голосования резолюцию 16/22 от 25 марта 2011 года, представленную Египтом от имени Движения неприсоединения. В этой резолюции, где в целом воспроизводятся положения резолюции 13/23, государствам, правозащитным механизмам и процедурам Организации Объединенных Наций предлагается продолжать уделять внимание важности "взаимного сотрудничества, взаимопонимания и диалога в деле поощрения и защиты всех прав человека" (пункт 14). В этой резолюции Совет по правам человека принимает к сведению тот факт, что Консультативный комитет проводит обсуждения во исполнение мандата, которым он был наделен, и изучает "пути и способы расширения международного сотрудничества в области прав человека в соответствии с резолюцией 13/23 Совета от 26 марта 2010 года" (пункт 15). Не определяя конкретных сроков для Консультативного комитета, Совет по правам человека сообщает, что он продолжит рассмотрение этого вопроса в 2012 году.

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

6. На своей восьмой сессии Консультативный комитет рассмотрел настоящее исследование и утвердил его к представлению Совету по правам человека на его девятнадцатой сессии.

II. Базовые документы о международном сотрудничестве в области прав человека

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

A. Международное сотрудничество в Уставе Организации Объединенных Наций

8. Международное сотрудничество в области прав человека неизменно является важной составляющей миссии Организации Объединенных Наций. В Уставе уточняется, что одна из целей Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы "осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и

гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии" (пункт 3 статьи 1). Статья 13 гласит:

"Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях:

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

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

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

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

11. Интеграция прав человека в более широкую сферу международного сотрудничества сопровождается увеличением числа его участников. Изначально в Уставе речь идет одновременно о государствах-членах и Организации Объединенных Наций как таковой и выделяются сложные формы связей, которые возникают между Организацией Объединенных Наций и государствами с учетом того, что государства обязаны сотрудничать как на двусторонней, так и на многосторонней основе. Из этого можно сделать вывод, что государства-члены должны также предпринимать "совместные и самостоятельные действия", сотрудничая между собой как в контексте своих отношений, так и на институциональном уровне. В то же время это многостороннее сотрудничество открыто для специализированных учреждений и региональных организаций, хотя о "мультимногосторонности" речь пока не идет. И наконец, такое сотрудничество должно охватывать не связанные с государством субъекты, в частности организации гражданского общества, НПО и фонды, а также представителей бизнеса,

предприятия и профсоюзы. Таким образом, на фоне недавних веяний в направлении развития децентрализованного сотрудничества международное сотрудничество становится одновременно надгосударственным, межгосударственным и инфрагосударственным, охватывая регионы и местные органы власти, а также приобретает транснациональный характер.

В. Международное сотрудничество в общих документах Генеральной Ассамблеи

12. В своей резолюции 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года Генеральная Ассамблея приняла, в контексте содействия мирному сосуществованию, Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (называемую в дальнейшем "Декларация 1970 года"). Излагаются семь базовых принципов, а именно принцип воздержания от угрозы силой и ее применения, принцип разрешения международных споров мирными средствами, принцип, касающийся "обязанности в соответствии с Уставом не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства", принцип равноправия и самоопределения народов, принцип суверенного равенства государств и принцип, согласно которому "государства добросовестно выполняют обязательства, принятые ими в соответствии с Уставом". Четвертый изложенный в Декларации принцип касается "обязанности государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом".

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

С. Международное сотрудничество в конкретных документах о правах человека

а) Международный билль о правах человека

14. Уже в преамбуле Всеобщей декларации прав человека, которая сама основана на изложенных в Уставе обязательствах, упоминается о том, что "государства-члены обязались содействовать в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод". Декларация касается прежде всего индивидуальных прав челове-

ка, хотя в пункте 2 статьи 26 отмечается, что образование "должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира". Кроме того, в статье 28 подчеркивается, что "каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены". Однако в полной мере обязанность сотрудничать в интересах прав человека раскрывается в двух пактах в совокупности.

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

в) Другие международные договоры о правах человека

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

17. Формулировка преамбулы к упомянутой Конвенции перенесена в текст Конвенции о правах инвалидов, где в свою очередь признается "важность международного сотрудничества для улучшения условий жизни инвалидов в каждой стране, особенно в развивающихся странах". В статье 32 речь идет о меж-

дународном сотрудничестве, которое трактуется в существенно более широком смысле и не только применительно к специализированным учреждениям:

"1. Государства-участники признают важность международного сотрудничества и его поощрения в поддержку национальных усилий по реализации целей и задач настоящей Конвенции и принимают в этой связи надлежащие и эффективные меры по межгосударственной линии, а где это уместно – в партнерстве с соответствующими международными и региональными организациями и гражданским обществом, в частности организациями инвалидов. Такие меры могли бы, в частности, включать:

а) обеспечение того, чтобы международное сотрудничество, в том числе международные программы развития, охватывало инвалидов и было для них доступно;

б) облегчение и поддержку укрепления имеющихся возможностей, в том числе путем взаимного обмена информацией, опытом, программами и передовыми наработками;

с) содействие сотрудничеству в области исследований и доступа к научно-техническим знаниям;

д) предоставление, где это уместно, технико-экономической помощи, в том числе путем облегчения доступа к доступным и ассистивным технологиям и путем взаимного обмена ими, а также посредством передачи технологий.

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

18. Кроме того, пункт 2 статьи 37, озаглавленной "Сотрудничество между государствами-участниками и Комитетом", гласит, что Комитет должным образом учитывает "пути и средства наращивания национальных возможностей по осуществлению настоящей Конвенции, в том числе с помощью международного сотрудничества". Таким образом, здесь сочетаются две абсолютно разные формы сотрудничества. Кроме того, в статье 38, озаглавленной "Отношения Комитета с другими органами", речь также идет о мерах "содействия эффективному осуществлению настоящей Конвенции и поощрения международного сотрудничества в охватываемой ею области".

19. Иными словами, сотрудничество рассматривается во всех его аспектах. Речь идет как о сотрудничестве между государствами, так и о сотрудничестве между государствами и международными организациями, о межинституциональном сотрудничестве и о сотрудничестве с гражданским обществом. Более того, в статье 32 описываются направления сотрудничества, перечисляемые в следующем порядке: "международные программы развития", "укрепление имеющихся возможностей" и взаимный обмен передовыми наработками, "доступ к научно-техническим знаниям", "технико-экономическая помощь" и "передача технологий". Большинство этих терминов предусматривают определенную форму солидарности, которая может включать сотрудничество по линии как Север–Юг, так и Юг–Юг. В пункте 2 статьи 32 напоминает, что обязанность осуществлять международное сотрудничество не освобождает государства от их основных обязательств. Исключительно точная схема, установленная таким образом в данной Конвенции, могла бы дать ключ для толкования принятых ранее договоров.

с) Венская декларация и Программа действий

20. Венская декларация стала поворотным моментом в разъяснении того, какое место международное сотрудничество занимает в поощрении и защите прав человека. После ссылки на статью 56 Устава Организации Объединенных Наций в преамбуле принятой Конференцией Декларации делается акцент на "осуществлении обязательств международного сообщества для достижения существенного прогресса в деятельности в области прав человека на основе более активных и последовательных усилий в рамках международного сотрудничества и солидарности". Во втором абзаце пункта 1 части I Декларации Конференция, напомнив о международных обязательствах государств, подчеркивает, что "укрепление международного сотрудничества в области прав человека имеет существенно важное значение для полного достижения целей Организации Объединенных Наций". Кроме того, согласно пункту 4, "поощрение и защиту всех прав человека и основных свобод необходимо рассматривать в качестве первоочередной задачи Организации Объединенных Наций в соответствии с ее целями и принципами, включая цели международного сотрудничества. В рамках осуществления этих целей и принципов поощрение и защита всех прав человека являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества". Наряду с техническим сотрудничеством, направленным главным образом на содействие развитию, в Декларации однозначно признается важность политического сотрудничества, охватывающего защиту всего комплекса прав человека. В пункте 10 напоминает о том, что "государствам следует сотрудничать друг с другом в деле обеспечения развития и устранения препятствий на пути развития. Международному сообществу следует содействовать эффективному международному сотрудничеству в целях осуществления права на развитие и устранения препятствий на пути развития". В другом месте говорится, что государства и международные организации должны действовать "в сотрудничестве с неправительственными организациями" (пункт 13).

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

д) Дурбанская декларация и Программа действий

22. В тексте Дурбанской декларации и Программы действий также содержатся многочисленные призывы к международному сотрудничеству. В нем подтверждается "важность укрепления международного сотрудничества в деле поощрения и защиты прав человека и достижения цели борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости". В более широком плане в Дурбанской декларации также отмечаются "сотрудничество, партнерство и интеграция", "дух солидарности и международного сотрудничества" и "сотрудничество между нациями и международный мир". Так, в Декларации однозначно признается важность сотрудничества: "Мы признаем важность сотрудничества между государствами, соответствующими междуна-

родными и региональными организациями, международными финансовыми учреждениями, неправительственными организациями и отдельными лицами в деле всемирной борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и отмечаем, что успех в этой борьбе требует конкретного учета жалоб, мнений и требований жертв такой дискриминации" (пункт 110). Рекомендуются также "сотрудничество с затрагиваемыми общинами". Кроме того, упоминаются также сотрудничество в целях укрепления международных механизмов, "двустороннее, региональное и международное сотрудничество" (пункт 60), а также сотрудничество с неправительственными организациями (пункт 69) и развитие национальных учреждений (пункт 91 с)).

е) Сотрудничество в новом мандате Совета по правам человека

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

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

25. Еще более общие формулировки содержатся в резолюции 60/1 Генеральной Ассамблеи, которая направлена, в частности, на то, чтобы "поощрять терпимость, уважение, диалог и сотрудничество среди различных культур, цивилизаций и народов" (пункт 14). Они находят свое отражение в пункте преамбулы резолюции 13/23 Совета по правам человека, где подтверждается, что "диалог

между религиями, культурами и цивилизациями в области прав человека мог бы в значительной степени способствовать укреплению международного сотрудничества в этой области", а затем особо отмечается "тот факт, что взаимопонимание, диалог, сотрудничество, гласность и укрепление доверия являются важными элементами всей деятельности по поощрению и защите прав человека". Таким образом сотрудничество, не утрачивая своей изначальной сферы охвата, приобретает культурный аспект. В пункте 32 (последнем пункте) Декларации тысячелетия провозглашается, что "Организация Объединенных Наций является незаменимым общим домом для всего человечества и что через нее мы будем стремиться воплотить в жизнь свое общее стремление к миру, сотрудничеству и развитию. Поэтому мы обязуемся всемерно поддерживать эти общие цели и заявляем о нашей решимости обеспечить их достижение".

III. Задачи международного сотрудничества в области прав человека

26. Этот краткий обзор ясно свидетельствует о разнообразии толкований самого понятия "сотрудничество". Прежде чем пытаться рассматривать правовое значение "универсальной" концепции, которая охватывает широкий круг субъектов, областей и реестров, было бы целесообразным установить ее отличие от аналогичных терминов. В процитированных текстах используется множество синонимов, означающих, в частности, "конструктивный диалог" и "участие". Более того, идея может быть не выражена прямо, а слово "сотрудничество" вообще не использоваться, когда речь заходит о мобилизации усилий всех заинтересованных сторон. Весьма актуальной в этом отношении остается осуществляемая параллельно работа Консультативного комитета Совета по правам человека по содействию установлению демократического и справедливого международного порядка, в соответствии с резолюцией 8/5 Совета по правам человека, или по правам человека и международной солидарности, в соответствии с резолюциями Совета по правам человека 9/2, 12/9 и 15/13, равно как и работа независимого эксперта по правам человека и международной солидарности.

27. Хотя заниматься типологией еще преждевременно, необходимо разработать систематическую основу, которая позволит принять во внимание весь комплекс соответствующих параметров. И только затем появится возможность использовать не статичный, а динамичный подход к данной теме в целях выявления тех видов передовой практики, которые позволяют укреплять международное сотрудничество в области прав человека. Такая передовая практика выявляется и распространяется с помощью публикации исследований и докладов, а также поездок экспертов. Следует отметить, что универсальный периодический обзор, форумы и другие платформы для обмена информацией, которые действуют на национальном, региональном и международном уровнях, также способствуют распространению такой практики.

A. Многообразные аспекты международного сотрудничества

а) Субъекты международного сотрудничества

28. Первым параметром, который надлежит принять во внимание, является широкое разнообразие субъектов сотрудничества. Первоначально в Уставе Организации Объединенных Наций 1945 года под международным сотрудничеством понимались обязательства государств-членов по отношению к Организации и соответственно отношения государств между собой. Речь идет о понятии, в

котором пересекаются межгосударственное право и правовые принципы Организации. Такой подход логичен в той мере, в какой сама Организация является механизмом сотрудничества, в рамках которого государства действуют в общих целях и в рамках Устава Организации Объединенных Наций. В этом смысле сотрудничество представляет собой "долг", требующий от государств-членов в силу их статуса как такового действовать в качестве миролюбивых государств, "которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе обязательства и [...] могут и желают эти обязательства выполнять" (пункт 1 статьи 4 Устава). На этом принципиальном уровне сотрудничество является не просто политическим жестом доброй воли, а юридическим императивом добросовестности. Существует тесная связь между долгом сотрудничества и решимостью добросовестно выполнять взятые в соответствии с Уставом обязательства, как это уже подчеркивалось в упомянутой выше Декларации 1970 года.

29. На этом первом уровне данное понятие касается не только всех учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая финансовые учреждения, но и других международных и региональных организаций. Такое разнообразие международных организаций предполагает сотрудничество как между ними, так и между их различными отделениями или механизмами. Международные организации и государства-члены сотрудничают на разных уровнях в соответствии с задачами обеспечения согласования усилий, взаимодействия и эффективности. Термин "мультисторонность" отражает трудности, связанные с этим процессом, в котором большую роль играют многочисленные факторы институционального и социологического характера.

30. Даже вне рамок этого наднационального аспекта сотрудничество предусматривает также участие государств и групп государств на двусторонней или многосторонней основе. Несомненно, именно на этом уровне поиск видов передовой практики будет наиболее полезным. Однако, как уже отмечалось, государственное сотрудничество само стало более разнообразным, поскольку децентрализация механизмов сотрудничества выдвинула на передний план местные органы власти или парламентскую дипломатию, основанную на сотрудничестве между национальными парламентами.

31. Третью группу составляют национальные правозащитные учреждения, которые следует выделить в особую категорию, занимающую позиции между государственными органами и гражданским обществом. В силу их независимости и их веса в собственной стране эти учреждения имеют возможность разрабатывать и осуществлять меры, способствующие налаживанию действенного и активного сотрудничества между различными заинтересованными сторонами как на национальном и региональном, так и международном уровнях.

32. Однако международное сотрудничество более не является исключительной компетенцией государства. Оно приобрело транснациональный аспект, охватывающий экономических субъектов, к которым относятся предприятия и профсоюзы, а также субъектов гражданского общества, НПО, ассоциации, религиозные культы и различные научные учреждения. Все более структурированное партнерство, которое налаживает Организация Объединенных Наций и другие международные организации с различными негосударственными структурами, открывает новые перспективы для международного сотрудничества. Вместе с тем следует признать, что для международных организаций это партнерство ограничивается вопросами информирования, консультаций, участия и даже субподряда, не затрагивая вопросы совместного принятия решений, совместного управления и совместной ответственности.

33. Остается последний аспект – аспект отношений, которые устанавливают негосударственные субъекты между собой и которые регулируются международным частным правом и особыми режимами, как в случае спорта. В этом отношении мировой кризис лишь подчеркнул, в какой степени важно, чтобы частные структуры подчинялись международным нормам, ибо государства в первую очередь несут обязательство уважать, защищать и обеспечивать весь комплекс прав человека и основных свобод без какой-либо дискриминации и предвзятости. Постоянно присутствует риск "приватизации" международного права прав человека в результате замены международных обязательств *erga omnes*, налагаемых на международное сообщество, добровольными нормами.

в) Формы международного сотрудничества

34. Цели международного сотрудничества столь же разнообразны, как и его субъекты. Этим обусловлена необходимость международных организаций. Международное сотрудничество охватывает все области международных отношений, помимо областей "экономического и социального сотрудничества", перечисленных в Уставе. В течение длительного времени понятие "сотрудничество" увязывалось с экономическим развитием и оказанием технической помощи, о чем свидетельствуют положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Однако впоследствии сотрудничество судебных органов стало важным элементом более широкой концепции, которая объединяет создание правового государства, уважение прав человека и развитие как в сфере подготовки, так и законодательства. На другом уровне сотрудничество связано с кодификацией и прогрессивным развитием международного права. Потребности в сотрудничестве судебных и полицейских органов также вышли на передний план в контексте борьбы с терроризмом. Кроме того, меры по содействию культурному сотрудничеству, которое входит в компетенцию Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), обусловили прогресс в области образования и подготовки по вопросам прав человека, а также борьбы с расизмом и всеми формами дискриминации. В рамки такой логики вписываются недавние призывы к сотрудничеству между цивилизациями, культурами и религиями. И наконец, эти различные аспекты международного сотрудничества не имели бы смысла без политического сотрудничества, которое занимает центральное место в двусторонней и многосторонней дипломатии.

35. Идею международного сотрудничества нельзя свести ни к объединению национальных интересов, ни к логике соотношения сил. Она основана по крайней мере на трех базовых предположениях. Во-первых, предполагается существование подлинного партнерства и совместной деятельности. Такое партнерство между государствами основано на их равном суверенитете. Однако суть суверенитета состоит, как известно, в принятии обязательств и признании его пределов. Сложно представить сотрудничество при отсутствии взаимности, поскольку иначе речь шла бы о какой-либо форме помощи, а не об ассоциации на равноправных началах. Каждое государство должно быть полноправным участником совместной деятельности, ощущать свою причастность и заинтересованность в ней. Международное сотрудничество между структурами различного характера, такими, например, как международные организации и негосударственные субъекты, подразумевает различные формы партнерства и основывается на признании их соответствующих сфер компетенции и ответственности. Понятие "сотрудничество" не должно ставить под сомнение нейтралитет и беспристрастность ни институциональных механизмов, ни независимых экспертных процедур.

36. Сотрудничество также предусматривает участие в определенном процессе. Конечно, международное сотрудничество играет важную роль в условиях чрезвычайных ситуаций, таких как гуманитарная катастрофа или приток беженцев. Однако чаще всего сотрудничество представляет собой долгосрочный процесс, участники которого совместно работают в целях реализации какой-либо политики или соглашения, плана действий или программы и в любом случае действуют в рамках общей стратегии, имеющей определенные этапы, цели, показатели и критерии оценки. Иными словами, сотрудничество является не самоцелью, а лишь средством. Это способ активизации совместных усилий для достижения определенных целей. Транспарентность, подотчетность и периодическая оценка – неотъемлемые элементы этого непрерывного процесса – служат цели измерения полученных результатов. Другими методами оценки являются обследования, проводимые внешними организациями, и периодические доклады.

37. И наконец, идея "сотрудничества" предусматривает наличие "общего идеала". Речь идет не столько о добрососедстве, сосуществовании и взаимности, сколько о готовности выйти за рамки взаимных интересов в целях продвижения общих интересов. Сотрудничать означает не только отдавать предпочтение диалогу перед конфронтацией, но и совместно действовать для достижения одной и той же цели. Идея международного сотрудничества подразумевает существование международного сообщества, стоящего выше межгосударственных отношений. Именно в этом контексте международное сотрудничество в области прав человека приобретает присущее ему значение, поскольку становится неотделимым от достижения общего идеала, который определен в Уставе Организации Объединенных Наций 1945 года и во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. В отсутствие зачатков международного сообщества государства-члены несут солидарную ответственность за обеспечение уважения прав, торжественно провозглашенных в указанных документах.

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

39. В этих общих рамках были определены конкретные обязательства других сторон или конкретные формы международного сотрудничества. Речь идет об обязательствах, взятых в рамках других международных организаций, в частности на региональном уровне или через посредство сетей, созданных после заключения двусторонних договоров о дружбе и сотрудничестве. Нельзя допустить, чтобы строгое определение международного сотрудничества и вытекающих из него правовых обязательств затруднило понимание более широкой концепции сотрудничества. Как уже отмечалось, сотрудничество нельзя сводить ни к простому призыву наладить диалог и сосуществование, ни к противопоставлению взаимопонимания и конфронтации. Между тем налаживание диалога может быть первым конкретным шагом к подлинному сотрудничеству.

В. Международное сотрудничество по вопросам прав человека

40. Именно в этой области необходимо, прежде всего, искать примеры передовой практики укрепления международного сотрудничества, хотя они не обязательно соответствуют всем параметрам только что определенного идеала и чаще всего ограничиваются содействием всеобщей "эффективности" созданной системы. Речь идет не только о поощрении прав человека, но и об обеспечении их эффективной защиты. Действительно, для разработки по-настоящему коллективной стратегии в интересах прав человека необходимо сосредоточить усилия на всех аспектах дипломатии в области прав человека, включая политику государств в сфере права и программы действий международных организаций.

41. Первоочередной задачей должно стать всеобщее осуществление международных документов в области прав человека в соответствии с целью, поставленной на Всемирной конференции по правам человека в Вене. В связи с двадцатой годовщиной Конференции можно было бы провести обзор прогресса в выполнении принятых там обязательств. Следует ускорить всеобщую ратификацию и активизировать информационно-пропагандистскую деятельность для выявления последних препятствий на пути к всеобщей ратификации. Кроме того, следует поощрять "диалог по поводу оговорок", чтобы побуждать государства к снятию бесполезных оговорок, и особенно к воздержанию от формулирования оговорок, противоречащих целям и задачам договоров. Эти инициативы могут быть успешно реализованы в рамках Организации Объединенных Наций, а также на региональном уровне или в рамках политического диалога между государствами, как это происходит между Европейским союзом и Китаем в отношении различных международных пактов.

42. Помимо ратификации договоров и факультативных протоколов к ним, приоритетное значение следует придавать обеспечению эффективного осуществления договоров на национальном уровне посредством усилий, направленных на разъяснение, подготовку и информирование. Эти усилия могут включать в себя направление экспертов, осуществление проектов по укреплению институционального потенциала, а также мероприятия по обмену знаниями.

43. Одним из аспектов международного сотрудничества, которому до сих пор не придается должного значения, является роль региональных систем. Было бы полезно, чтобы помимо докладов, представляемых Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Организация Объединенных Наций содействовала контактам между быстро развивающимися региональными системами в целях взаимного обмена опытом и поощрения взаимодействия. С учетом правила о запрещении одновременного разбирательства одного и того же дела в нескольких инстанциях, создание системы взаимного информирования и координации усилий контролирующих органов на общемировом, региональном и национальном уровнях может лишь повысить эффективность международного сотрудничества. Образцом для такой системы, не затрагивающей мандаты соответствующих органов, мог бы послужить Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Кроме того, опыт взаимодействия МОТ и ЮНЕСКО в области мониторинга следует систематически анализировать, а затем, при необходимости, распространять на региональные организации. Опыт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в области наблюдения за выборами и судопроизводством следует использовать в интересах усиления международных норм и поощрения координации усилий на местах. И наконец, следует придавать большее значение

активному участию региональных организаций в работе органов Организации Объединенных Наций.

44. Государства также должны в полной мере выполнять свое обязательство сотрудничать с контрольными органами. Вызывает удивление тот факт, что есть еще государства-члены, которые до сих пор не направили постоянно действующее приглашение в адрес специальных процедур, и довольно большое число государств не отвечают на направляемые мандатариями призывы к незамедлительным действиям и на запросы информации. Государствам следует взять на себя совместную ответственность за укрепление людских ресурсов, которыми могут пользоваться договорные органы для выполнения своих задач, будь то рассмотрение докладов государств-членов или индивидуальных сообщений.

45. Важным аспектом сотрудничества является контроль за осуществлением рекомендаций, что требует активного участия соответствующих государств-членов, а также других заинтересованных сторон. Важное значение для осуществления рекомендаций имеют мобилизация заинтересованных сторон и проведение консультаций с ними, а также оказание технической и финансовой помощи. Следует отметить, что для этого сами рекомендации должны быть четко сформулированы. Кроме того, должна эффективно функционировать процедура рассмотрения случаев сохраняющегося отсутствия сотрудничества.

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

47. Выявление недостатков или нарушений должно влечь за собой не только заявление о виновности – меру, которая во многих случаях является просто формальностью, – но и принятие последующих юридических мер и оказание технической помощи для улучшения положения на местах, как это происходит в рамках процедур МОТ. А реформа процедуры рассмотрения жалоб должна позволить Совету по правам человека принимать эффективные и конкретные меры, когда Рабочая группа по сообщениям информирует его о систематических нарушениях, и выполнять таким образом важнейшую функцию раннего предупреждения.

48. Международное сотрудничество в области прав человека осуществляется также в рамках системы международного уголовного правосудия. Сотрудничество государств с Международным уголовным судом имеет в этом отношении жизненно важное значение для ускорения процедуры уголовного преследования и вынесения приговора в отношении виновных в преступлениях, подпадающих под действие Римского статута.

49. Укреплению международного сотрудничества способствует также обзор консультативного статуса НПО. Сложно говорить о партнерстве, когда Комитет по НПО состоит исключительно из представителей государств-членов, без надлежащего участия самих неправительственных организаций. Определенным прогрессом была бы смешанная система паритетного характера или подлинно трехсторонняя система с участием независимых экспертов, представляющих нейтральную сторону. Ритуальных призывов к участию всех "заинтересованных сторон" недостаточно для укрепления незаменимой роли НПО в деятельности по защите прав человека во всем мире. Следует добиваться более тесного взаимодействия с независимыми НПО в области обмена информацией и совместной реализации инициатив, а также деятельности на местах.

50. И наконец, международное сотрудничество в области прав человека – это не только многосторонняя дипломатия, но и деятельность Организации Объединенных Наций на местах. В этой связи предметом систематической оценки должна стать эффективность деятельности по защите и поощрению прав человека, включая гуманитарное право, осуществляемой местными отделениями Программы развития Организации Объединенных Наций, центрами по правам человека, учрежденными Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а также операциями по поддержанию мира. Крайне важно с самого начала определить цели по выполнению поставленных задач, чтобы в полной мере интегрировать принцип уважения прав человека в деятельность Организации Объединенных Наций и, особенно, оценивать достигнутые результаты. Торжественное заявление Генерального секретаря, официально подтверждающее приверженность Организации Объединенных Наций принципам и международным обязательствам по правам человека, стало бы важным шагом на пути к тому, чтобы Организация стала полноправным участником деятельности по осуществлению норм, принятых под ее эгидой. В таком заявлении могла бы быть также еще раз подтверждена важность многообразия форм институционального, двустороннего и многостороннего сотрудничества в области прав человека.

С. Международное сотрудничество и права человека

51. Обсуждение проблемы прав человека в контексте международного сотрудничества не может быть ограничено только лишь правами человека как таковыми. Помимо укрепления международного сотрудничества в области прав человека, следует обеспечить рассмотрение вопросов прав человека во всех областях, в которых осуществляется такое сотрудничество, используя при этом комплексный подход, предусматривающий всесторонний учет этой проблематики. Нынешняя ситуация остается парадоксальной: с одной стороны, государства приняли международные обязательства, а субъекты хозяйствования – добровольные обязательства в рамках Глобального договора, с другой стороны, международные организации по-прежнему находятся в состоянии "неопределенности", вне рамок какого бы то ни было свода юридических норм о правах человека. Тот факт, что государства подвергаются иной раз санкциям на основании обязывающих решений какой-либо международной организации, в то время как сама эта организация не обязана нести ответственность за свои действия, представляет собой едва ли приемлемый правовой вакуум. Необходимо поставить права человека в центр международного сотрудничества, интегрировав проблематику прав человека во все направления политики сотрудничества.

52. Нельзя недооценивать негативное воздействие определенной политики на права человека. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в одном из своих Замечаний общего порядка уже выразил свое мнение о воздействии санкций на "эффективность" осуществления экономических, социальных и культурных прав. Эти вопросы следует рассматривать более широко и проводить систематический анализ воздействия стратегий структурной перестройки, политики международного сотрудничества или некоторых форм обусловленности на эффективное осуществление прав человека, в частности уязвимыми группами населения и маргинализированными лицами.

53. Необходимо поддерживать усилия в интересах устойчивого развития и решать насущные проблемы обеспечения безопасности людей. В этом заключался смысл предложений Генерального секретаря, изложенных в его докладе под названием "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам че-

ловека для всех" (A/59/2005), в котором была исследована тесная связь между безопасностью, развитием и правами человека. Выдвижение совместной инициативы Организации Объединенных Наций и МОТ было бы особенно полезно для того, чтобы права человека заняли надлежащее место в проектах реконструкции мировой системы после кризиса 2008 года. Однако концепции "глобализации с человеческим лицом" по-прежнему не уделяется должного внимания.

54. Объектом внимания международного сообщества в настоящее время являются миграция и ее многочисленные аспекты. Исторические, социальные и экономические причины данного явления весьма многообразны. Залогом соблюдения прав человека в соответствующих государствах является международное сотрудничество в этой области.

55. Кроме того, государства должны способствовать созданию условий, благоприятствующих развитию. Осуществление права на развитие является одним из инструментов достижения Целей развития тысячелетия. Осуществление этого права на международном уровне является задачей Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и предусматривает, помимо прочего, создание партнерств, реализацию программ сотрудничества, в частности технического сотрудничества, а также проведение информационно-просветительских мероприятий.

56. Кроме того, необходимо лучше очертить взаимосвязь между безопасностью людей и международным сотрудничеством в таких областях, как укрепление доверия, обеспечение безопасности, контроль над вооружениями, а также осуществление гуманитарного права и отправление уголовного правосудия. Опыт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая с самого начала установила тесную связь между вопросами безопасности, сотрудничества и "человеческого измерения", заслуживает дальнейшего изучения, поскольку может способствовать выявлению образцов надлежащей практики и пониманию важности связи между правами человека и сотрудничеством, а также установлению границ их обусловленности.

IV. Перспективы на будущее

57. Прежде всего рекомендуется сосредоточить внимание на международном сотрудничестве в области прав человека, не затрагивая на данном этапе вопроса о месте прав человека в международном сотрудничестве, а также, в частности, деликатного вопроса обусловленности. Роль прав человека в контексте международной помощи в целях развития потребует эмпирической оценки, в частности, в отношении объема и формы такой помощи.

58. Основное внимание следует уделять системе прав человека Организации Объединенных Наций, хотя вопросы координации действий внутри системы Организации Объединенных Наций и сотрудничества с другими международными и региональными организациями не утратили своей актуальности и могут быть предметом консультаций с заинтересованными сторонами. Кроме того, приоритетное внимание должно быть уделено отношениям между государствами, учитывая их обязательства, закрепленные в Уставе, в частности в положениях статей 55 и 56, в соответствии с которыми "все Члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией" для достижения изложенных в предыдущей статье целей, в частности для содействия "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии". Эти по-

ложения имеют столь важное значение, что в своих комментариях к Уставу Организации Объединенных Наций Ханс Кельсен рассматривает все изменения, касающиеся прав человека, начиная со Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в разделе "Международное сотрудничество".

59. Анализ основных документов показывает, что юридическое обязательство государств-членов "предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией" приняло различные формы и обогатилось более чем за 60 лет своего существования. Всем заинтересованным сторонам системы защиты прав человека сегодня предлагается принять участие в этом международном многосубъектном сотрудничестве, учитывая соответствующие функции и ответственность каждого субъекта. Если само понятие "международное сотрудничество" в строгом смысле слова предполагает готовность предпринимать совместные действия на равноправной основе в целях достижения общего идеала, то имеющие более широкое определение формы диалога, коммуникации и обмена информацией могут быть полезным предварительным этапом на пути укрепления взаимного доверия, если они не будут рассматриваться как самоцель. Такой диалог не может быть монополизирован государствами и должен предусматривать участие всех элементов гражданского общества, начиная с НПО.

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