

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
14 January 2020
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Сорок третья сессия**

24 февраля – 20 марта 2020 года

Пункт 5 повестки дня

Правозащитные органы и механизмы**Обзор консультаций по вкладу Совета по правам человека в предотвращение нарушений прав человека****Доклад о работе докладчиков****Резюме*

Настоящий доклад представлен Иветт Стивенс, Пабло де Грейффом и Нильсом Муйжниексом – докладчиками, назначенными во исполнение резолюции 38/18 Совета по правам человека о вкладе Совета по правам человека в предотвращение нарушений прав человека. В нем содержится обзор двух семинаров, организованных докладчиками в Женеве в апреле и октябре 2019 года, а также консультаций, которые они провели в Женеве и Нью-Йорке. В докладе выносятся рекомендации относительно путей совершенствования превентивной роли Совета и его механизмов, как об этом говорится в пункте 5 f) резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи. В нем также представлены предложения о том, как Совет может более эффективно работать со всеми компонентами системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы укрепить общесистемную слаженность и содействовать сохранению мира и осуществлению целей в области устойчивого развития.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющих доклад лиц.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека во исполнение его резолюции 38/18. После принятия ряда резолюций о роли предупреждения в деле поощрения и защиты прав человека¹ в резолюции 38/18 было решено созвать два межсессионных семинара с участием государств и других соответствующих заинтересованных сторон по вопросу о вкладе, который мог бы внести Совет по правам человека в предотвращение нарушений прав человека. Кроме того, Совет просил своего Председателя назначить председателя–докладчика и двух докладчиков для руководства и проведения двух межсессионных семинаров в Женеве, а также для консультаций и получения мнений соответствующих заинтересованных сторон в Женеве и Нью-Йорке и представить Совету доклад на его сорок третьей сессии. 18 октября 2018 года Председатель Совета назначил Иветт Стивенс председателем–докладчиком, а Пабло де Грейффа и Нильса Муйжниекса – докладчиками.

A. Сфера охвата мандата

2. В пунктах преамбулы своей резолюции 38/18 Совет подтвердил, что все права человека универсальны, неделимы, взаимосвязаны, взаимозависимы и взаимодополняемы. Поэтому в настоящем докладе докладчики сосредоточили внимание на предотвращении нарушений всех прав человека, будь то гражданских и политических или экономических, социальных и культурных. Кроме того, резолюцию 38/18 следует понимать как относящуюся к необходимости предотвращения в различных контекстах, начиная с тех, в которых нарушения носят систематический характер (будь то конфликтные или неконфликтные ситуации), и заканчивая теми, в которых нарушения носят более спорадический характер или еще не совершаются, но для которых необходимы превентивные меры.

3. В указанной резолюции Совет дополнительно уточнил институциональную направленность доклада, а именно роль Совета в предотвращении нарушений прав человека и его способность реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека. В резолюции 38/18 Совет сослался на пункт 5 f) резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи, в котором Ассамблея изложила взаимоукрепляющие элементы превентивной роли Совета, а именно: содействие посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстрое реагирование на чрезвычайные ситуации в области прав человека. В свете вышеизложенного в резолюции 38/18 Совет поручил трем докладчикам представить предложения о том, как он сможет эффективно содействовать предотвращению нарушений прав человека.

4. Кроме того, в резолюции 38/18 Совет просил докладчиков должным образом рассмотреть то, как он может эффективно работать со всеми компонентами системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы укрепить общесистемную слаженность и содействовать сохранению мира и осуществлению целей в области устойчивого развития, а также должным образом учесть наличие в системе Организации Объединенных Наций финансовых ресурсов, предназначенных для целей поощрения прав человека, и в частности предотвращения нарушений.

B. Методология

5. Во исполнение своего мандата три докладчика организовали в Женеве два межсессионных семинара. На первом семинаре, состоявшемся 9 и 10 апреля 2019 года, был рассмотрен вопрос о том, как Совет и его механизмы выполняли свой превентивный мандат и как они смогут более эффективно предотвращать нарушения прав человека. На втором семинаре, состоявшемся 8 октября 2019 года, было рассмотрено взаимодействие между Советом и компонентами мира и безопасности и развития Организации Объединенных Наций. На нем также был изучен вопрос о

¹ Резолюции 14/5, 18/13, 24/16 и 33/6 Совета по правам человека.

наличии в системе Организации Объединенных Наций финансовых ресурсов, предназначенных для целей предотвращения нарушений прав человека.

6. Кроме того, как было предусмотрено Советом в его резолюции 38/18, докладчики провели консультации с соответствующими заинтересованными сторонами в Женеве и Нью-Йорке. В Женеве докладчики встретились с представителями региональных групп, государств, Председателем Совета, Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека и старшими руководителями ее Управления, представителями Координационного комитета специальных процедур, Рабочей группы по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, а также организаций гражданского общества. Кроме того, 10–14 июня 2019 года они провели миссию в Нью-Йорк, в ходе которой встретились с членами Совета Безопасности, Председателем Генеральной Ассамблеи и некоторыми из ее членов, Председателем Экономического и Социального Совета, представителями государств, Генеральным секретарем, сотрудниками департаментов Секретариата, представителями других учреждений Организации Объединенных Наций, Всемирного банка и организаций гражданского общества.

С. Предварительные соображения

7. «Предотвращение» – это термин с множеством значений. Как правило, в ходе обсуждений вопросов предотвращения в Организации Объединенных Наций данный термин остается без определения, либо основное внимание уделяется предотвращению конфликтов, в том числе роли международного сообщества в кризисных ситуациях. Это вызывает у государств опасения, что предотвращение является предлогом для вмешательства в их внутренние дела. Докладчики хотели бы подчеркнуть, что представление о предотвращении как о деятельности, которая может каким-либо образом угрожать национальному суверенитету, часто обусловлено использованием в ходе дискуссий абстрактных и в значительной степени неопределенных терминов. Это впечатление будет в значительной степени преодолено за счет сосредоточения внимания на конкретной превентивной политике и программах.

8. Основная часть работы по предотвращению, в том числе при оказании технической помощи международным сообществом, осуществляется на национальном уровне, по инициативе и под руководством национальных органов власти. Большинство эффективных программ предотвращения нарушений прав человека предполагают разработку и осуществление политики, которая является прерогативой соответствующих государств и отвечает их интересам. Когда государства проводят работу по предотвращению в целях выполнения соответствующего международного обязательства, это должно рассматриваться не как чисто внешнее ограничение, а скорее как соблюдение международного обязательства, добровольно взятого на себя заинтересованным государством. Кроме того, международное право намеренно оставляет за государствами широкую свободу действий по определению того, каким конкретно образом они выполняют свои международные обязательства, разрабатывая и осуществляя политику на национальном уровне.

9. Аналогичным образом, докладчики хотели бы подчеркнуть важность формирующегося консенсуса в отношении расширения работы по предотвращению и ее переноса на более ранние этапы. Тот факт, что большинство обсуждений предотвращения сосредоточено на предотвращении кризисов, раннем предупреждении и принятии незамедлительных мер – какими бы важными ни были эти вопросы – усиливает опасения по поводу интервенционизма. Необходимость раннего предупреждения и принятия незамедлительных мер всегда подразумевает, что работа по предотвращению была неэффективной или не проводилась вообще. Для того чтобы предотвращение было эффективным, необходим долгосрочный подход, основанный на выявлении коренных причин кризисов, которые, если их не устранить, могут привести к чрезвычайным ситуациям в области прав человека или конфликтам.

В число этих причин входят такие факторы, как различные формы дискриминации или отсутствие доступа к правосудию и невозможность реализации социально-экономических прав. Предотвращение не должно ограничиваться оперативным предотвращением, направленным на избегание конкретных угроз нарушений прав человека или на снижение интенсивности текущих нарушений. Оно должно включать в себя также структурное предотвращение, направленное на прекращение системных нарушений и снижение вероятности нарушений в долгосрочной перспективе.

10. К тому же, как подчеркивал Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений, деятельность по предотвращению должна не только переноситься на более ранние этапы, но и осуществляться на более систематической основе (см. A/72/523 и A/HRC/37/65). С течением времени были накоплены обширные знания и опыт в области предотвращения. Самыми большими препятствиями на пути прогресса в этой сфере являются, с практической точки зрения, недостаточные инвестиции и низкая активность, а с эпистемической точки зрения – не столько нехватка знаний, сколько их дезагрегированность и «фрагментарность». Характерные для мышления по вопросам предотвращения строгие дисциплинарные границы, сопровождаемые институциональной фрагментацией работы в этой области и отдачей приоритета чрезвычайным мерам, привели к тому, что вопросы, которые, несомненно, имеют отношение к предотвращению и по которым накоплен значительный опыт, отошли на второй план. Эти вопросы представляют собой зачастую проводимую по инициативе государств политику, которая остается под их контролем и ответственностью и выходит за рамки сроков предотвращения кризисов.

11. Наконец, важно напомнить, что, хотя идея прав как механизмов предъявления претензий является их наиболее значимым и, безусловно, ключевым аспектом, права человека изначально задумывались не просто как механизмы возмещения ущерба (т. е. как средства реагирования *ex post* на нарушения), а скорее как защитные меры (во избежание вреда *ex ante*). Тем не менее часто упускается из виду то, каким образом права человека помогают решать общие проблемы до того, как они возникают, укрепляя доверие к государственным институтам, консолидируя общие интересы и создавая благоприятные формы общежития. В результате дискуссии о роли прав человека в предотвращении оказываются практически обречены на неудачу. Однако некоторые из важнейших понятий, связанных с ядром прав человека, включая равенство и недискриминацию, можно считать превентивными и антикризисными механизмами. Гарантируя условия включенности как отдельных лиц, так и общин или, по крайней мере, их защиты от различных форм маргинализации и дискриминации, права человека обладают огромным потенциалом для предотвращения обстоятельств, при которых обычно возникают жалобы.

II. Обзор межсессионных семинаров

12. В своей резолюции 38/18 Совет просил докладчиков представить в форме обзора изложение мнений, прозвучавших на двух семинарах. Участники первого семинара при рассмотрении той превентивной роли, которую играют механизмы Совета, призвали Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) обобщить передовой опыт в области предотвращения, включая действия, направленные на устранение коренных причин нарушений, с тем чтобы строить жизнеспособные общества. Они настаивали на ключевой роли просвещения по вопросам прав человека и на необходимости создания национального потенциала. Национальные механизмы осуществления, представления докладов и последующей деятельности призваны сыграть значительную роль в этой сфере. Участники подчеркнули, что на национальном уровне необходимо проводить консультации со всеми субъектами, включая парламентариев, или привлекать их к подготовке докладов механизмов Совета, в том числе докладов Рабочей группы по универсальному периодическому обзору. Они призвали все механизмы, включая специальные процедуры, благоприятствовать духу диалога и сотрудничества и выполнять свои мандаты, изложенные в резолюциях об их учреждении. Кроме того,

они просили ускорить создание следственных механизмов. Была подчеркнута также необходимость дополнительного финансирования для выполнения рекомендаций механизмов Совета и удовлетворения растущих потребностей.

13. В ходе второго семинара участники признали наличие разрыва между Женевой и Нью-Йорком и призвали предоставить Совету и его механизмам больше возможностей для информирования органов Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Они призвали к лучшей интеграции прав человека в деятельность по предотвращению конфликтов. Некоторые участники подчеркнули, что санкций, которые оказывают воздействие на осуществление людьми своих прав, следует избегать. Было подчеркнуто, что Верховному комиссару необходимо более регулярно информировать Совет по вопросам раннего предупреждения и принимать оперативные меры на основе этих брифингов. Некоторые участники поддержали переход от конфронтации к диалогу и дальнейшему взаимодействию с государствами, сталкивающимися с проблемами в области прав человека. Была подчеркнута также необходимость создания более конфиденциальных условий для проведения превентивной дипломатии.

III. Каким образом механизмы Совета могут более эффективно содействовать предотвращению нарушений прав человека?

14. В пунктах преамбулы резолюции 38/18 Совет подтвердил актуальность своих существующих процедур и механизмов, в частности универсального периодического обзора, специальных процедур, процедуры рассмотрения жалоб, Консультативного комитета и межправительственных рабочих групп открытого состава, для предотвращения нарушений прав человека. Приводимые ниже замечания отражают мнения, высказанные в ходе первого межсессионного семинара и в ходе последующих консультаций.

A. Консультативный комитет

15. Тематические исследования, проводимые Консультативным комитетом, имеют потенциал в сфере предотвращения. Обсуждения, в том числе в дискуссионных группах, и рабочие совещания по конкретным темам, организованные Консультативным комитетом, позволили повысить осведомленность о новых или сложных проблемах в области прав человека. Результатом некоторых из его докладов стало создание мандатов по защите и принятию новых стандартов. Благодаря своему коллегиальному характеру, соблюдению принципа географической сбалансированности состава и особому вниманию, уделяемому в его методах работы элементу участия, Консультативный комитет является механизмом, который можно было бы более эффективно использовать для достижения консенсуса по вопросам, связанным с предотвращением.

16. Тем не менее в ходе консультаций было подчеркнуто, что доклады Консультативного комитета недостаточно известны и распространены даже среди членов Совета, не говоря уже о более широкой публике. УВКПЧ было предложено подготовить проект руководства для распространения резюме докладов и рекомендаций Консультативного комитета. Кроме того, было предложено, чтобы Консультативный комитет, со своей стороны, выносил больше практических рекомендаций, пытаясь выявить структуры, способные их выполнить.

B. Конфиденциальная процедура рассмотрения жалоб

17. Конфиденциальная процедура рассмотрения жалоб является единственным универсальным механизмом рассмотрения жалоб, охватывающим все права во всех государствах без каких-либо различий. Жалоба может быть подана частными лицами или организациями гражданского общества против любого государства, независимо

от того, ратифицировало ли это государство какой-либо конкретный договор. Уже это делает ее потенциально ценным инструментом. Кроме того, два аспекта методов работы рабочих групп процедуры рассмотрения жалоб (по сообщениям и по ситуациям) оказались реальным преимуществом с точки зрения предотвращения. Во-первых, конфиденциальный характер процедуры рассмотрения жалоб поощряет более активное сотрудничество со стороны соответствующего государства². Во-вторых, обе рабочие группы применяют подход, ориентированный на интересы жертв, что позволяет им при необходимости вступать в письменный диалог с заявителями и информировать их о судебном разбирательстве, а также совместно с соответствующими государствами изучать меры, необходимые для предоставления жертвам эффективных средств правовой защиты. Результатом этих методов работы стало освобождение задержанных, блогеров и членов политической оппозиции, уменьшение сроков тюремного заключения, принятие законов об амнистии, приведение национального законодательства в соответствие с международными нормами в области прав человека, предоставление адекватной компенсации жертвам и создание независимых национальных комиссий по расследованию. Кроме того, процедура рассмотрения жалоб способствовала процессам установления истины и примирения за счет рассекречивания информации по просьбе некоторых государств. Она заставила также некоторые государства расширить свое взаимодействие с правозащитными механизмами, в том числе согласиться на посещение стран мандатариями специальных процедур.

18. Тем не менее процедура подачи жалоб недостаточно известна, несмотря на проводимые ею информационно-просветительские мероприятия, включая брифинги для государств и организаций гражданского общества, а также публикацию информационного буклета. Следует проводить больше брифингов. Решение Рабочей группы по сообщениям привлечь внимание к своей деятельности за счет использования социальных сетей и других технологий заслуживает одобрения.

19. Деятельность обеих рабочих групп основывается только на письменных материалах, что всегда замедляет ход работы. Для повышения эффективности деятельности рабочих групп, в частности для рассмотрения чрезвычайных ситуаций, можно было бы изучить возможность посещения ими стран, а также проведения слушаний с участием жертв и представителей соответствующих государств. Кроме того, следует пересмотреть ценность принципа недопущения дублирования, который не позволяет процедуре рассмотрения жалоб использовать данные других процедур представления сообщений Организации Объединенных Наций, с тем чтобы процедура рассмотрения жалоб получила доступ к достаточному объему данных, необходимых для более эффективного выявления систематических нарушений. Следует также усилить взаимодействие с другими правозащитными механизмами. Например, Рабочая группа по сообщениям могла бы принимать участие в ежегодных или координационных совещаниях специальных процедур и договорных органов.

20. Для того чтобы процедура рассмотрения жалоб могла добиться реальных перемен, необходимо значительно расширить масштабы ее деятельности. С момента учреждения процедуры на дальнейшее рассмотрение Совета было передано лишь 11 ситуаций, касающихся 8 стран. Консультации показали, что по итогам прекращенных дел может потребоваться проведение последующей деятельности, поскольку прекращение рассмотрения конкретного дела не всегда подразумевает отсутствие систематических нарушений. Эта последующая деятельность должна осуществляться Рабочей группой по ситуациям, которая является естественным каналом для налаживания конструктивного диалога с государствами.

С. Форумы и межправительственные рабочие группы открытого состава

21. Форумы и межправительственные рабочие группы открытого состава обладают потенциалом в сфере предотвращения, особенно в том, что касается необходимости

² Доля ответов соответствующих государств на сообщения составляет более 90%.

уделения особого внимания защите прав человека определенных групп (коренные народы, меньшинства, дети, этнические и расовые группы, крестьяне и лица, работающие в сельских районах) в конкретных контекстах (предпринимательский сектор и деятельность частных и военных компаний) и в целях поощрения конкретных прав (права на развитие, образование и мир, демократические права и права, зависящие от верховенства права). Они представляют собой платформы для диалога между различными заинтересованными субъектами и для обмена передовым опытом. Кроме того, они способствуют разработке и распространению новых стандартов (например, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, Декларация о праве на развитие, Дурбанская декларация и Программа действий, дополнительные стандарты к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека, Декларация о праве на мир и декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах).

22. Потенциал форумов и межправительственных рабочих групп открытого состава в сфере предотвращения, несомненно, расширится при условии последовательного подхода к их деятельности по предотвращению. Кроме того, предотвращение может стать одной из конкретных тем для обсуждения, как это было сделано на сессии Форума по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека 2018 года, посвященной превентивному воздействию принципа должной осмотрительности в предпринимательском секторе.

D. Специальные процедуры

23. Из 56 специальных процедур лишь 16 имеют мандат с конкретным аспектом, посвященным предотвращению, причем все они являются тематическими, а не страновыми. Несмотря на это, все специальные процедуры могут вносить вклад в предотвращение двумя способами. Во-первых, они могут играть определенную роль в выявлении и освещении возникающих проблем, а иногда и кризисов в области прав человека посредством посещения стран³, публичных заявлений, призывов к незамедлительным действиям и сообщений. Во-вторых, они имеют возможности для охвата различных национальных заинтересованных субъектов и внесения вклада в предотвращение на более высоком уровне посредством проведения консультаций при подготовке своих докладов и рекомендаций.

24. Некоторые специальные процедуры, в том числе Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений и Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений, посвятили свою работу предотвращению и выпустили доклады по этой конкретной теме. Но все это далеко от нормы. Заявление о том, что все, что делают специальные процедуры, носит превентивный характер, не позволяет использовать потенциал этих механизмов в полной мере, что предполагало бы применение однозначно превентивного подхода, включая, например, разработку превентивных планов с краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными целями и соответствующими вехами.

25. Потенциал специальных процедур в сфере предотвращения подрывается также частыми задержками между посещением стран мандатариями и обсуждением их докладов Советом. Эту проблему можно было бы решить, приглашая мандатариев на сессии Совета во время брифингов по странам, как было сделано в отношении Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений для обсуждения ситуации в Шри-Ланке. Информация о раннем предупреждении и соображения, высказываемые мандатариями в течение каждого календарного года,

³ В среднем мандатарии специальных процедур ежегодно посещают около 60–80 стран.

могут также отмечаться в представляемых Совету ежегодных докладах о специальных процедурах.

26. Более серьезное внимание следует уделять выполнению рекомендаций специальных процедур. Нужно систематизировать практику, разработанную некоторыми мандатариями, в частности направление письма правительству или заполнение вопросника через три года после посещения страны. Полезные возможности открывают также совместные доклады нескольких мандатариев. Кроме того, Председатель Координационного комитета мог бы сводить воедино рекомендации, вынесенные специальными процедурами, и препровождать их Совету, а также другим структурам Организации Объединенных Наций. Ход выполнения приоритетных рекомендаций мог бы стать одним из постоянных пунктов повестки дня ежегодных совещаний специальных процедур. Затем основные выводы можно было бы доводить до сведения Совета, которому также следовало бы выделить больше времени в рамках пункта 5 повестки дня для обмена информацией о мерах, принятых для выполнения рекомендаций специальных процедур. Новый веб-сайт УВКПЧ, где размещены истории успеха и примеры эффективных мер, принятых на основе рекомендаций мандатариев, является положительной инициативой, которую можно было бы распространить и на другие механизмы.

27. Следует поощрять также усиление взаимодействия и обмен информацией между специальными процедурами и другими правозащитными механизмами. Специальные процедуры и договорные органы могли бы более тесно сотрудничать, например по вопросам страновых обзоров и процессов консультаций, приводящих к принятию общих рекомендаций.

Е. Универсальный периодический обзор

28. Универсальный периодический обзор получает широкое одобрение за свою универсальность, всеобъемлющий характер и принятие со стороны всех государств. Долгосрочный потенциал этого механизма в сфере предотвращения также пользуется общим признанием. Его возможности, связанные с немедленным реагированием на чрезвычайные ситуации в области прав человека, ограничены в силу периодичности цикла обзора. Однако здесь вновь идет речь о механизме, потенциал которого в сфере предотвращения не используется в полной мере из-за отсутствия четкой превентивной перспективы. Национальный процесс подготовки к обзору мог бы оказывать существенное превентивное воздействие, если бы проводился на основе всеобщего участия с привлечением широкого круга заинтересованных сторон, включая, в частности, различные государственные ведомства, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, участников процесса развития, финансовые институты и миростроителей, и если бы все они были более четко ориентированы на предотвращение. Консультации необходимо делать как можно более широкими, с тем чтобы они охватывали все соответствующие государственные ведомства, в том числе парламенты, поскольку многие рекомендации требуют внесения изменений в законодательство. УВКПЧ было предложено поддерживать деятельность по созданию потенциала, проводимую с этой целью.

29. Консультации показали, что для того, чтобы процесс универсального периодического обзора оказывал конкретное превентивное воздействие, необходимы более обоснованные, точные и ориентированные на результаты рекомендации. Чрезмерное количество и разнообразие рекомендаций, содержащихся в итоговых докладах, не способствуют применению систематического подхода к предотвращению. В целях укрепления потенциала универсального периодического обзора в сфере предотвращения государствам необходимо также придерживаться этого подхода и принимать соответствующие меры. Сюда входят объединение рекомендаций в группы и определение их приоритетности в ходе обзора и при разработке национальных планов осуществления. Заслуживают одобрения подготовленные УВКПЧ страновые матрицы, в которых перечислены принятые в ходе предыдущего цикла рекомендации, сгруппированные по темам, с тем чтобы облегчить оценку уровня их выполнения. Государства следует поощрять к использованию этих

матриц и уделению должного внимания направляемым Верховным комиссаром после каждого обзора письмам, содержащим приоритетные рекомендации.

30. Первоочередное внимание следует уделять оценке выполнения рекомендаций по итогам универсального периодического обзора, вынесенных в ходе предыдущих циклов. Для этой цели можно использовать показатели в области прав человека. Среднесрочные доклады являются одним из ключевых инструментов проведения такой оценки, хотя к настоящему времени такие доклады подготовили только 73 государства. На полпути между двумя циклами региональные и страновые отделения УВКПЧ должны также систематически участвовать в дискуссиях с соответствующими государствами, посвященных выполнению рекомендаций, вынесенных по итогам универсального периодического обзора. Кроме того, следует поощрять создание национальных механизмов осуществления, представления докладов и последующей деятельности, если это делается в консультации со всеми субъектами, включая все ветви власти и организации гражданского общества.

Г. Следственные органы

31. Следственные органы могут принимать различные формы – от миссий по установлению фактов до групп экспертов, миссий высокого уровня или комиссий по расследованию. При создании таких механизмов Совет должен учитывать их возможное превентивное воздействие и отражать его в их мандатах. Пока что такой превентивный компонент имеет в своем мандате только Комиссия по правам человека в Южном Судане. Поскольку следственные органы обычно создаются после возникновения чрезвычайной ситуации или конфликта в области прав человека, то они не всегда рассматриваются как механизмы, носящие превентивный характер. Вместе с тем они могут способствовать неповторению нарушений благодаря сдерживающему эффекту международного внимания, сбору и архивированию информации о нарушениях прав человека, выявлению предполагаемых виновных и вынесению рекомендаций в отношении привлечения к ответственности и отправления правосудия в переходный период, включая процедуры возмещения ущерба жертвам. Кроме того, некоторые государства подчеркнули, что работа следственных механизмов в средствах массовой информации также может выполнять превентивную функцию, поскольку она повышает осведомленность виновных о последствиях их действий.

32. Некоторые государства высказали оговорки относительно полезности следственных органов, созданных без консенсуса или без согласия соответствующего государства. Однако другие государства подчеркнули роль, которую играют следственные органы в недопущении повторения нарушений даже в случае отказа соответствующей страны от сотрудничества. В случае ее согласия на сотрудничество важно, чтобы следственный орган выстраивал доверительные отношения с представителями государства как в Женеве, так и на местах.

33. Следственным органам следует также рассматривать коренные причины нарушений, с тем чтобы лучше понимать ситуацию и предлагать меры по обеспечению неповторения нарушений. В их докладах должен прослеживаться более четкий рассчитанный на перспективу подход и содержаться анализ факторов риска, а также краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные рекомендации, в которых определяются меры по устранению рисков и рассмотрению жалоб в зависимости от их срочности. Следственным органам следует на более систематической основе поддерживать связь со специальными процедурами и другими механизмами для обеспечения того, чтобы вынесенные рекомендации принимались во внимание, а их выполнение контролировалось.

34. В ходе консультаций была подчеркнута сложность обеспечения выполнения рекомендаций следственных органов в связи с прекращением действия мандатов и упразднением групп, работающих в этих органах. Существует необходимость в большей институционализации секретариатов следственных органов, с тем чтобы не было задержек из-за длительных процедур найма или при продлении мандатов.

IV. Каким образом Совет может более эффективно работать с другими компонентами системы Организации Объединенных Наций и другими субъектами и лучше мобилизовывать средства?

35. В ходе миссии в Нью-Йорк в июне 2019 года и межсессионного семинара, организованного в октябре 2019 года в Женеве, докладчики изучили вопрос о том, каким образом Совет мог бы более эффективно работать с другими компонентами системы Организации Объединенных Наций и другими субъектами, а также о том, как лучше мобилизовать ресурсы для предотвращения нарушений прав человека. Мнения, высказанные государствами, структурами Организации Объединенных Наций и организациями гражданского общества в ходе этих консультаций, отражены в нижеследующих соображениях.

A. Связи с компонентом мира и безопасности

36. На концептуальном уровне взаимосвязь между работой Совета и деятельностью компонента мира и безопасности Организации Объединенных Наций, направленной на предотвращение нарушений прав человека и чрезвычайных ситуаций, прослеживается в двух параллельных резолюциях о поддержании мира, принятых в 2016 году Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей⁴. В своей резолюции 38/18 Совет по правам человека ссылается на эти резолюции, в которых подчеркивается необходимость поощрения всеобъемлющего подхода к поддержанию мира, в частности на основе уважения и защиты прав человека и основных свобод⁵.

37. На институциональном уровне этот всеобъемлющий подход должен преобразовываться в развитие более тесных отношений между Советом по правам человека и структурами Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами мира и безопасности. В этой связи Председателю Совета по правам человека, а также его механизмам, в том числе мандатариям специальных процедур и членам следственных органов, следует предложить информировать Совет Безопасности о конкретных тематических или страновых ситуациях. Если это не представляется возможным официально, то это может быть сделано в неофициальном порядке, в соответствии с предыдущей практикой, посредством проведения заседаний по формуле Арриа или по приглашению членов Совета Безопасности. Письмо, направленное Координационным комитетом специальных процедур членам Совета Безопасности и содержащее информацию по страновым и тематическим вопросам, сочтенным актуальными для работы Совета, также является заслуживающей одобрения инициативой, которая может быть воспроизведена другими механизмами.

38. Следует укреплять сотрудничество между Советом по правам человека и Специальным советником Генерального секретаря по предупреждению геноцида, Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, которые представляют доклады Совету Безопасности, более регулярно приглашая специальных советников на сессии Совета по правам человека или предлагая им, через конкретные резолюции, представить доклады о своей работе Совету по правам человека. Также можно было

⁴ Резолюция 2282 (2016) Совета Безопасности и резолюция 70/262 Генеральной Ассамблеи.

⁵ В резолюциях также содержится призыв к государствам-членам, участвующим в процессе универсального периодического обзора, уделять внимание правозащитным аспектам миростроительства. В январе 2018 года Генеральный секретарь опубликовал доклад о миростроительстве и сохранении мира, в котором заявил, что коллективная работа системы Организации Объединенных Наций по поощрению прав человека должна помочь выявить коренные причины конфликтов и определить меры реагирования на них. В этой связи по-прежнему настоятельно необходимо, чтобы в рамках основных компонентов, касающихся мира и безопасности и развития, более эффективно использовались существующие правозащитные механизмы (A/72/707-S/2018/43, пункт 21).

бы доработать обмен информацией и совместную деятельность специальных советников и мандатариев специальных процедур. Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений и Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида, опубликованный в марте 2018 года, представляет собой один из позитивных прецедентов (A/HRC/37/65). Следует подчеркнуть также тот факт, что Комиссия по расследованию событий в Бурунди использовала в своем последнем докладе (см. A/HRC/42/49) Общую схему анализа вероятности совершения преступных злодеяний, разработанную Канцелярией по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите.

39. Рабочие отношения между механизмами Совета по правам человека и региональными политическими отделениями Организации Объединенных Наций должны быть более систематическими, с тем чтобы старшие представители этих отделений включали анализ и рекомендации указанных механизмов в свои регулярные брифинги для Совета Безопасности.

40. Необходимо также укреплять пути сотрудничества с миростроительной архитектурой Организации Объединенных Наций. Хотя имеются примеры сотрудничества некоторых механизмов Совета по правам человека, включая специальные процедуры, с Управлением по поддержке миростроительства, в настоящее время между Советом и Комиссией по миростроительству не налажено никаких общих рабочих отношений. Следует поощрять государства к тому, чтобы они делились с Комиссией по миростроительству передовым опытом и практикой в области взаимосвязи между поддержанием мира и правами человека. Кроме того, Совет мог бы предложить Председателю Комиссии по миростроительству провести брифинг о деятельности Комиссии. Необходимо также повышать осведомленность страновых структур⁶ по миростроительству о работе Совета и его различных механизмов. Для этого УВКПЧ и соответствующим специальным процедурам следует к ним обратиться.

41. Принятие совместного плана работы УВКПЧ и Управления по поддержке миростроительства, охватывающего период 2019–2021 годов, является позитивным шагом, поскольку он предусматривает, в частности, изучение путей более систематического представления материалов для универсального периодического обзора Управлением по поддержке миростроительства. Аналогичным образом можно было бы расширить сотрудничество Управления по поддержке миростроительства со специальными докладчиками. Управление по поддержке миростроительства и УВКПЧ могли бы совместно трудиться над разработкой всеобъемлющей основы, которая увязывала бы деятельность в области миростроительства с предотвращением нарушений прав человека, а затем могла бы служить руководящей рамочной основой для включения вопросов прав человека в приоритетные планы миростроительства.

42. Платформа действий Генерального секретаря по предотвращению, основанная на инициативе «Права человека – прежде всего», также открывает возможности для более полной интеграции вопросов прав человека в деятельность Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности. УВКПЧ должно обеспечить, чтобы аналитические материалы и рекомендации Совета по правам человека и его механизмов направлялись механизмам, созданным в рамках платформы действий по предотвращению. Резолюция 40/29 Совета по правам человека, в которой Генеральному секретарю предлагается представить на его сорок третьей сессии доклад о выводах по итогам порученного ему обзора деятельности Организации Объединенных Наций в Мьянме, предоставляет Совету хорошую возможность обсудить вопрос об осуществлении инициативы «Права человека – прежде всего».

⁶ По Бурунди, Гвинею, Гвинею-Бисау, Либерии, Сьерра-Леоне и Центральноафриканской Республике.

В. Связи с компонентом развития

43. В своей резолюции 38/18 Совет прямо сослался на резолюцию 70/1 Генеральной Ассамблеи, в которой последняя признала необходимость построения мирных, справедливых и инклюзивных обществ, основанных на уважении прав человека. Эта общая цель четко увязывает осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года с реализацией прав человека. На практике 92% из 169 задач, предусмотренных целями в области устойчивого развития, связаны с конкретными положениями международных договоров по правам человека⁷. Взаимосвязь между правами человека и Повесткой дня на период до 2030 года была подтверждена в политической декларации, принятой главами государств и правительств на Саммите по целям в области устойчивого развития, состоявшемся в сентябре 2019 года в Нью-Йорке (A/HLPF/2019/L.1, пункт 7), наряду с центральной ролью обязательства «никого не забыть», которое тесно связано с принципами прав человека (там же, пункт 27 а)).

44. В апреле 2018 года Совет по правам человека принял резолюцию 37/24 о поощрении и защите прав человека и осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в которой подчеркнул вклад международных правозащитных механизмов, в том числе специальных процедур Совета и универсального периодического обзора, в дело оказания содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. В этой резолюции Совет постановил организовать два межсессионных совещания, которые состоялись 16 января 2019 года и 3 декабря 2019 года соответственно. Докладчики согласны с выводами этих совещаний (см. A/HRC/40/34), в частности с тем, что достижение целей в области устойчивого развития следует активнее включать в процесс универсального периодического обзора и в работу специальных процедур. С этой целью указанные механизмы должны более систематически учитывать цели в области устойчивого развития в своих аналитических материалах и рекомендациях. Заслуживает одобрения тот факт, что в настоящее время Универсальный индекс по правам человека увязывает рекомендации правозащитных механизмов с целями в области устойчивого развития⁸.

45. Кроме того, необходимо принять меры по преодолению разобщенности между «сообществом прав человека» в Женеве и «сообществом развития» в Нью-Йорке (A/HRC/40/34, пункт 99). Заслуживает одобрения адресованное Верховному комиссару приглашение выступить с речью на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию в 2019 году. Аналогичное пространство для диалога по вопросу о вкладе прав человека в Повестку дня на период до 2030 года должно быть обеспечено на предстоящих совещаниях форума.

46. Взаимодействие между Советом по правам человека и Экономическим и Социальным Советом должно выходить за рамки сделанного Председателю последнего предложения ежегодно представлять доклады об итогах политического форума высокого уровня Совету по правам человека⁹. Следует также изучить возможность приглашения Председателя Совета по правам человека для информирования Экономического и Социального Совета о деятельности механизмов Совета по правам человека, связанной с целями в области устойчивого развития. Кроме того, как предлагается в выводах межсессионного совещания, состоявшегося в январе 2019 года, следует созвать совместное совещание Совета по правам человека и Экономического и Социального Совета для рассмотрения вопроса о взаимодополняемости между механизмами универсального периодического обзора и добровольного национального обзора (A/HRC/40/34, пункт 99). Добровольные национальные обзоры дают возможность оценить шаги, предпринимаемые государствами для выполнения рекомендаций Совета по правам человека и его механизмов. Аналогичным образом, результаты добровольных национальных обзоров должны включаться в процесс универсального периодического обзора для оценки хода

⁷ Онлайн-база данных Датского института по вопросам прав человека.

⁸ См. <https://uhri.ohchr.org/en/Goals/SDGS>.

⁹ Резолюция 37/25 Совета по правам человека, пункт 4.

достижения целей в области устойчивого развития. В этой связи следует воспроизвести инициативы, реализованные для оказания правительствам поддержки в деле унификации систем представления докладов по правам человека и целям в области устойчивого развития, такие как региональное рабочее совещание по универсальному периодическому обзору и цели 16 и смежным целям в области устойчивого развития, состоявшееся в ноябре 2018 года в Кабо-Верде.

47. Реформирование системы развития Организации Объединенных Наций также предоставляет возможность более активного взаимодействия механизмов Совета со страновыми группами Организации Объединенных Наций и более активного включения их рекомендаций в общие аналитические материалы и составление программ Организации Объединенных Наций на национальном уровне. Благодаря усилению своей роли координаторы-резиденты в настоящее время, как никогда ранее, являются важнейшими партнерами специальных процедур до, во время и после посещений стран. Совет должен систематически приглашать координаторов-резидентов для обсуждения положения в конкретных странах. УВКПЧ призвано играть ключевую роль в обобщении, определении приоритетности и объединении в группы рекомендаций механизмов Совета, с тем чтобы они были более доступными для страновых групп Организации Объединенных Наций и лучше встраивались в рамочную основу сотрудничества Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития. Одним из хороших примеров является подборка, подготовленная страновым отделением УВКПЧ в Тунисе.

С. Сотрудничество с другими субъектами

1. Сотрудничество с договорными органами

48. В своих заключительных замечаниях, принимаемых по итогам интерактивного диалога с государствами, договорные органы вносят вклад в перенос предотвращения на более ранние этапы путем вынесения рекомендаций относительно институциональных, законодательных и социальных изменений, необходимых для построения более справедливого и сплоченного общества. Они помогают также выявлять тенденции и модели нарушений, тем самым функционируя в качестве механизмов раннего предупреждения. В ходе консультаций была подчеркнута необходимость развития более тесного сотрудничества между механизмами Совета и договорными органами. Председатели договорных органов представляют ежегодные доклады Генеральной Ассамблее. Совет мог бы активизировать диалог с договорными органами, приглашая их председателей или других членов для выступления перед ним по конкретным темам или ситуациям в разных странах. Совет мог бы также рассмотреть вопрос о том, чтобы предложить договорным органам на более регулярной основе вносить вклад в тематические исследования, проводимые УВКПЧ или Консультативным комитетом. На основе существующей практики можно было бы укрепить консультации между специальными процедурами и договорными органами. Кроме того, государствам следует использовать процесс универсального периодического обзора для более систематического вынесения рекомендаций по улучшению положения дел со своевременным представлением докладов договорным органам и выполнением рекомендаций или соображений договорных органов, принятых в рамках процедуры индивидуальных сообщений.

2. Сотрудничество с региональными организациями

49. В пункте 5 h) резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи от Совета требуется работать в тесном сотрудничестве с региональными организациями. На этой основе начиная с 2007 года Совет принял ряд резолюций о региональных механизмах поощрения и защиты прав человека¹⁰, в которых УВКПЧ было поручено организовывать рабочие совещания для обмена информацией и выработки предложений относительно путей и средств укрепления сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными механизмами в области прав

¹⁰ См. резолюции 6/20, 12/15, 18/14, 24/19, 30/03 и 34/17 Совета по правам человека.

человека¹¹. Это позволило достичь прогресса. Состоявшееся в 2012 году в Аддис-Абебе принятие «дорожной карты» расширения сотрудничества между специальными процедурами и Африканской комиссией по правам человека и народов можно воспроизвести в других регионах. Если бы такие совместные инициативы подкреплялись достаточным объемом ресурсов для их осуществления, то можно было бы проводить больше совместных мероприятий между мандатариями Организации Объединенных Наций и независимыми экспертами других организаций, в частности больше совместных посещений и заявлений, которые до сих пор осуществлялись только на разовой основе. Можно было бы также воспроизвести практику включения независимых экспертов из региональных механизмов в состав следственных органов, как это было сделано в рамках механизмов по установлению фактов по Бурунди.

50. Результатом направленного в 2008 году Верховным комиссаром письма с обращением к региональным организациям предложением представлять информацию для универсального периодического обзора в дополнение к сообщениям, направляемым им УВКПЧ перед каждым циклом универсального периодического обзора, стало увеличение регулярного вклада со стороны региональных организаций. Однако неясно, какую последующую деятельность – если таковая вообще проводится – осуществляют региональные организации в связи с рекомендациями, вынесенными по итогам универсального периодического обзора.

51. В целях дальнейшего развития сотрудничества между Советом и региональными организациями, конкретно занимающимися вопросами предотвращения, Совет мог бы поручить УВКПЧ организовать рабочее совещание и подготовить проект доклада по этой теме. Одним из важных направлений приложения совместных усилий может быть потенциал достижения целей в области устойчивого развития, связанных с предотвращением, на скоординированной основе.

3. Сотрудничество с национальными правозащитными учреждениями и организациями гражданского общества

52. Ключевая роль, которую играют национальные правозащитные учреждения, соответствующие принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)¹², и организации гражданского общества в деле предотвращения нарушений прав человека, подчеркивалась в нескольких докладах, представленных Совету (в частности, A/HRC/18/24, A/HRC/30/20 и A/HRC/39/24). Поэтому важно выделить необходимость улучшения доступности Совета для обеих структур и обеспечения того, чтобы с ними консультировались при обсуждении положения в конкретных странах и общих тем. УВКПЧ призвано играть ключевую роль в организации мероприятий по повышению осведомленности организаций гражданского общества, особенно в странах, где доступ к средствам коммуникации ограничен. Также очень важны учебные мероприятия по подготовке докладов и сообщений. Организации гражданского общества и правозащитники, сотрудничающие с механизмами Совета, должны быть защищены от репрессий. Их следует ставить в известность об этом и призывать сообщать о репрессиях в УВКПЧ¹³, с тем чтобы их дела отражались в ежегодных докладах Генерального секретаря Совету о запугивании и репрессиях за сотрудничество с Организацией Объединенных Наций в области прав человека¹⁴. Кроме того, эти доклады следует доводить до сведения Генеральной Ассамблеи в целях привлечения к ним большего внимания.

¹¹ На данный момент проведено шесть рабочих совещаний.

¹² По состоянию на 4 марта 2019 года существует 78 учреждений, аккредитованных со статусом А.

¹³ В 2016 году Помощник Генерального секретаря по правам человека был уполномочен руководить усилиями ООН по пресечению запугивания и репрессий в отношении тех, кто сотрудничает с Организацией Объединенных Наций в области прав человека.

¹⁴ Резолюция 12/2 Совета по правам человека.

D. Мобилизация финансовых ресурсов

53. В своей резолюции 38/18 Совет просит должным образом учитывать наличие в системе Организации Объединенных Наций финансовых ресурсов, предназначенных для целей поощрения прав человека, и в частности предотвращения нарушений. Обзор рекомендаций, вынесенных механизмами Совета, показывает, что многие из них связаны с мандатами различных структур Организации Объединенных Наций. Поэтому такие рекомендации следует рассматривать на межучрежденческом уровне, с тем чтобы лучше координировать действия и иметь более широкий доступ к целевому финансированию в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Подобное рассмотрение можно было бы начать на местном уровне.

54. Кроме того, необходимо увеличить объем ресурсов, выделяемых на координацию усилий по предотвращению, в том числе за счет использования целевых фондов, находящихся в ведении различных органов Организации Объединенных Наций, таких как Фонд миростроительства. Последний представляет собой инструмент для более полной интеграции рекомендаций, вынесенных механизмами Совета, в стратегии миростроительства. В ответ на призыв Генерального секретаря к «существенному увеличению объема средств» (A/72/707-S/2018/43, пункт 47) Фонд миростроительства приступил к пересмотру своей стратегии на 2020–2022 годы и выразил готовность продолжать заниматься вопросами прав человека. В настоящее время Фонд уделяет особое внимание по меньшей мере семи областям работы, в которых экспертные знания и рекомендации механизмов Совета особенно полезны¹⁵. Фонд требует от получателей средств предоставлять ему анализ конфликтов и оценку потребностей в качестве основы для любого предложения по проектам. УВКПЧ должно обеспечить учет соображений и рекомендаций механизмов Совета в подобных страновых документах.

55. Кроме того, существует потребность в увеличении объема средств Фонда добровольных взносов по оказанию финансовой и технической помощи в деле проведения универсального периодического обзора, а также Фонда добровольных взносов для технического сотрудничества в области прав человека. Органы Организации Объединенных Наций могли бы также консультировать государства относительно возможностей получения финансирования из источников за пределами Организации Объединенных Наций, в том числе двусторонних.

V. Основные выводы

A. Необходимость стратегий предотвращения

56. Как правило, различные механизмы Совета считаются по природе своей содействующими предотвращению нарушений прав человека. Хотя в рамках консультаций были признаны некоторые примеры превентивного воздействия этих механизмов, в ходе обсуждений было отмечено также отсутствие четкой превентивной стратегии работы Совета и различных его компонентов. Тем не менее подход, при котором предотвращение является побочным продуктом чьей-либо деятельности, значительно отличается от подхода, при котором предотвращение прямо заявлено в качестве одной из стратегических целей. Совету следует включить превентивный компонент в мандаты новых учреждаемых им механизмов для обеспечения того, чтобы они систематически интегрировали предотвращение в свою работу. Кроме того, он мог бы просить Консультативный комитет провести обзор круга ведения существующих

¹⁵ Поддержка в разработке конституционной рамочной основы, укрепление потенциала сотрудников правоохранительных органов и расширение доступа к ним, поддержка механизмов правосудия переходного периода, поддержка учебно-просветительской деятельности по вопросам прав человека, особенно для сил безопасности, поддержка мониторинга и защиты прав человека, поддержка защиты жертв и поддержка процессов национального примирения и диалога.

механизмов, особенно специальных процедур, для обеспечения того, чтобы вопросы предотвращения были однозначно включены в их мандаты.

57. Принятие превентивного подхода потребует от механизмов Совета переосмысления своего функционирования и анализа превентивного воздействия, которое они оказывали в прошлом, с тем чтобы оценить, какие действия следует воспроизвести, а что подлежит усовершенствованию. Механизмам Совета следует применять более долгосрочный подход к предотвращению. Тем не менее консультации показали, что предотвращение в основном рассматривается как одна из институциональных мер реагирования на возникающие кризисы. Переход к более долгосрочному подходу к предотвращению повлечет за собой разработку поэтапных стратегий, адаптированных к каждой конкретной ситуации, с поставленными целями и более адресными, ориентированными на конкретные результаты и ограниченными конкретными сроками консультациями и рекомендациями. Это позволит механизмам Совета играть более активную роль в разработке программ предотвращения в национальных контекстах.

58. Крайне важно также, чтобы механизмы Совета не работали в изоляции от других структур и механизмов Организации Объединенных Наций. Для решения этой проблемы Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений выступает за принятие рамочного подхода к предотвращению, который будет способствовать преодолению существующей разрозненности знаний и опыта и позволит принимать превентивные меры на начальном этапе в более долгосрочной перспективе. Рамочный подход к предотвращению поможет разрабатывать стратегии и направлять процесс принятия решений. Эта рамочная основа будет включать в себя все элементы, в отношении которых имеются эмпирические данные о потенциале в сфере предотвращения, включая судебную и конституционную реформы, реформу сектора безопасности, меры по созданию экономических возможностей, а также инициативы в области культуры и личного мироощущения (см. A/HRC/30/42, A/70/438 и A/72/523).

В. Необходимость активизации выполнения рекомендаций в области прав человека

59. То, что выполнение принятых рекомендаций, вынесенных по итогам универсального периодического обзора, а также рекомендаций специальных процедур и договорных органов по правам человека способствует предотвращению нарушений прав человека, является общепризнанным фактом. Тем не менее значительное число этих рекомендаций не выполняется. Одной из основных причин, приводимых в обоснование такой ситуации, является огромное количество рекомендаций, а также ограниченность технических возможностей и ресурсов государств для их выполнения. Государствам следует обеспечивать, чтобы в их бюджетах предусматривались ассигнования на выполнение рекомендаций механизмов Совета. Кроме того, хотя ответственность за выполнение рекомендаций в области прав человека должна лежать на государствах, международное сообщество и, в частности, Совет должны поддерживать государства в их усилиях по осуществлению и в стремлении предотвращать нарушения прав человека. Государства обращаются к УВКПЧ за поддержкой, которая, по возможности, предоставляется и иногда оказывается жизненно необходимой. Однако ресурсов, имеющихся в распоряжении УВКПЧ для технического сотрудничества и создания потенциала, недостаточно для удовлетворения этой потребности. Имеется также финансирование, поступающее из ряда двусторонних и многосторонних источников, поэтому государствам следует оказывать поддержку в поиске путей доступа к подобным ресурсам. Кроме того, существуют возможности для расширения сотрудничества Север-Юг, Юг-Юг и трехстороннего

сотрудничества между государствами, позволяющие осуществлять взаимное обучение на основе обмена опытом.

60. В последние годы был выдвинут ряд инициатив, направленных на укрепление потенциала государств в области выполнения рекомендаций. Сюда входит инициатива по оказанию государствам помощи в создании национальных механизмов осуществления, представления докладов и последующей деятельности, которые выходят за рамки существующих национальных механизмов отчетности и последующих мер и предусматривают особое внимание к выполнению рекомендаций. Еще одна инициатива, осуществляемая под руководством Норвегии и Сингапура, предполагает создание добровольной платформы для диалога и сотрудничества по вопросам наращивания потенциала и технического сотрудничества в области прав человека в рамках пункта 10 повестки дня сессий Совета. Подобная платформа предоставит государствам возможность сообщать о достигнутых успехах в выполнении рекомендаций, представлять информацию о недостатках или препятствиях на пути дальнейшего прогресса и обращаться с просьбами об оказании международной поддержки в области наращивания потенциала и технической помощи для содействия преодолению таких препятствий. Она также позволит получателям международной поддержки в области наращивания потенциала и технической помощи в сфере прав человека регулярно отчитываться перед своими международными партнерами и даст им возможность документировать передовую практику.

61. Бесценным было бы создание механизма, объединяющего все существующие усилия и инициативы по активизации выполнения рекомендаций в области прав человека. Поэтому Совету рекомендуется создать механизм по выполнению рекомендаций в области прав человека¹⁶, который будет находиться в ведении УВКПЧ. Государства могли бы обращаться за поддержкой для оценки своих конкретных потребностей и определения возможных партнеров, которые помогли бы удовлетворить их, в том числе путем разработки и оказания помощи и поддержки в деле наращивания потенциала. В рамках механизма будут предоставляться учебные материалы, тематические исследования и информация о передовой практике. Кроме того, государствам будет оказываться помощь по облегчению доступа к поддержке со стороны региональных и многосторонних учреждений, двусторонних доноров и других заинтересованных субъектов, предлагающих, по мере необходимости, различные программы в целях обеспечения всеобъемлющего и целостного подхода к выполнению рекомендаций в области прав человека. Механизм будет также пропагандировать среди государств увеличение ассигнований на находящиеся в ведении УВКПЧ фонды, которые будут предоставляться в распоряжение государств, не могущих выполнить свои обязательства в области прав человека с помощью других средств. Помимо этого, механизм будет использовать предлагаемую добровольную платформу для диалога и сотрудничества по вопросам наращивания потенциала и технического сотрудничества в области прав человека в целях расширения диалога и сотрудничества в деле выполнения рекомендаций в области прав человека в рамках пункта 10 повестки дня. Указанный механизм будет функционировать под руководством структуры управления, состоящей из консультативного комитета, в состав которого войдет по одному члену от каждого региона. Такой комитет будет разрабатывать процедуры подачи заявок на получение помощи со стороны механизма, определять подробные критерии оказания поддержки и проверять все запросы.

¹⁶ За образец может быть взят Фонд Соглашения по упрощению процедур торговли Всемирной торговой организации.

С. Необходимость укрепления потенциала в области раннего предупреждения/принятия незамедлительных мер

62. При оценке превентивной роли Совета и его механизмов следует должным образом учитывать их возможность оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи. Подобный потенциал требует в первую очередь достаточной информированности посредством раннего предупреждения о возникающих ситуациях, вызывающих обеспокоенность. Кроме того, необходимо дальнейшее уточнение типа ситуаций, которые должны способствовать раннему предупреждению. В рамках Совета были выдвинуты предложения в отношении ряда критериев, в том числе призывы к действиям со стороны Генерального секретаря, УВКПЧ или специальных процедур, а также вопросы о том, облегчает или затрудняет государство доступ гуманитарных субъектов, правозащитников и средств массовой информации и сотрудничает ли оно с договорными органами и Советом. Хотя это полезные сигналы, первым требованием должно быть наличие не единичных случаев, а систематических нарушений прав человека. Кроме того, нарушения должны носить серьезный или тяжкий характер. Таким образом, следует обращать внимание на всплески насильственных исчезновений, внесудебных убийств или возникновение практики применения пыток и неправомерного обращения. Особую озабоченность должны вызывать также нападения государственных или негосударственных субъектов на правозащитников, журналистов или организации гражданского общества, которые зачастую являются основными передатчиками информации о чрезвычайных ситуациях в области прав человека, поскольку это может привести к тому, что информация о любом ухудшении ситуации не дойдет до сведения международного сообщества.

63. Механизмы Совета обладают потенциалом в области раннего предупреждения. Верховный комиссар также призвана играть ключевую роль в доведении первых признаков чрезвычайных ситуаций в области прав человека до сведения Совета. Она делает это посредством заявлений в начале каждой сессии Совета, а также в рамках пункта 2 повестки дня. Тем не менее потенциал ее Управления в области раннего предупреждения следует укреплять, создав реестр экспертов по правам человека, которые могут быть оперативно направлены на места, в частности для расследования нарушений прав человека, а также расширив возможности получения и тщательного анализа ранних тревожных признаков, исходящих из всех источников, включая специальные процедуры, национальные правозащитные учреждения, гражданское общество, правозащитников, страновые группы Организации Объединенных Наций и отделения УВКПЧ на местах. Затем итоги этого анализа должны направляться Верховным комиссаром Председателю Совета или озвучиваться в ходе очередных сессий Совета. Возможность Верховного комиссара информировать Совет можно было бы расширить, предоставив ей мандат на представление на каждой сессии Совета докладов о ситуациях раннего предупреждения. Такая отчетность могла бы осуществляться в форме региональных обзорных брифингов, посвященных факторам риска и возникающим кризисам.

64. Хотя Совет располагает информацией по вопросам раннего предупреждения, проблема развития его потенциала в области принятия незамедлительных мер обсуждается сравнительно мало. Вопрос о том, какие незамедлительные меры следует принимать, должен решаться в индивидуальном порядке в зависимости от конкретной страны или регионального контекста. Одним из вариантов может быть конфиденциальное совещание с заинтересованной страной и/или, в случае согласия последней, миссия добрых услуг для проведения спокойной дипломатии¹⁷. Состав миссии

¹⁷ В 1988 году Председатель Комиссии по правам человека, вместе с пятью членами Комиссии, назначенными по итогам региональных консультаций, посетил Кубу по приглашению ее

добрых услуг должен определяться на индивидуальной основе и может включать в себя Председателя и членов Совета, мандатариев специальных процедур, УВКПЧ и представителей региональных/субрегиональных организаций.

65. На случай ухудшения ситуации после проведения миссии спокойной дипломатии в число имеющихся в настоящее время в распоряжении Совета вариантов действий входят заявление Председателя (требующее согласия всех государств-членов), просьба к УВКПЧ подготовить доклад, призыв к проведению специальной сессии или создание следственного органа. В прошлом два последних варианта реализовывались только после того, как ситуация значительно ухудшалась. Дополнительным вариантом могло бы стать рассмотрение ситуации, вызывающей обеспокоенность, путем направления заинтересованных сторон в механизм по осуществлению прав человека, о котором подробно говорилось выше.

D. Необходимость предотвращения на ранних этапах посредством поддержания мира и достижения целей в области устойчивого развития

66. Консультации показали, что Совет мог бы усилить свое превентивное воздействие за счет более систематического взаимодействия с усилиями по поддержанию мира и достижению целей в области устойчивого развития. Оба эти подхода предусматривают перенос предотвращения на ранние этапы путем укрепления институтов, способных гарантировать права человека, устранять коренные причины их нарушений, такие как социальная изоляция и нарушение социальных и экономических прав, и содействовать примирению в целях предотвращения повторения конфликтов, которые могут подорвать достижения в области прав человека. Поэтому Совет и его механизмы должны все время стремиться к тому, чтобы адаптировать результаты своей работы к задачам поддержания мира и достижения целей в области устойчивого развития и использовать их в работе субъектов, занимающихся вопросами мира и развития в других подразделениях Организации Объединенных Наций.

67. Кроме того, повестки дня в области поддержания мира и достижения целей в области устойчивого развития являются связующим звеном между компонентами прав человека и мира и безопасности Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и компонентами прав человека и развития, с другой. В ходе консультаций был определен ряд мер или инициатив, которые могли бы помочь обеспечить более тесные рабочие отношения между Советом и двумя другими основными направлениями деятельности Организации Объединенных Наций. Что касается связи с компонентом мира и безопасности, то крайне важно, чтобы Совет продолжал стремиться к установлению более тесных рабочих отношений с Советом Безопасности, в том числе путем более систематического приглашения механизмов Совета по правам человека для участия в обсуждениях в Совете Безопасности. Совету по правам человека следует систематизировать и укрепить свои рабочие отношения со Специальным советником Генерального секретаря по предупреждению геноцида и специальными представителями Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, более регулярно приглашая их на свои сессии и/или обращаясь к ним, посредством конкретных резолюций, с просьбой представлять ему доклады об их работе и деятельности либо проводить совместные мероприятия, включая подготовку совместных докладов, со своими специальными процедурами. Совету следует на более систематической основе выявлять доклады, которые должны официально доводиться через Генерального секретаря до сведения Совета Безопасности и/или Комиссии по миростроительству. Последнюю, а также ее различные страновые

правительства для наблюдения за положением в области прав человека (доклад E/CN.4/1989/46 от 21 февраля 1989 года и Согг.1).

структуры следует поощрять к тому, чтобы они приглашали механизмы Совета участвовать в своих обсуждениях. Старших представителей региональных отделений Организации Объединенных Наций следует также призывать к тому, чтобы они включали в свои доклады Совету Безопасности материалы механизмов Совета, полученные УВКПЧ или страновыми группами Организации Объединенных Наций. Совету следует также предлагать им выступить, очно или по видеосвязи, в ходе обсуждений по конкретным странам.

68. В целях обеспечения более тесных рабочих отношений с компонентом развития Организации Объединенных Наций в доклады, составляемые УВКПЧ для универсального периодического обзора, должны включаться материалы, представляемые страновыми группами Организации Объединенных Наций. Координаторам-резидентам следует более систематически предлагать выступить, очно или по видеосвязи, в ходе обсуждений по конкретным странам в Совете. Аналогичным образом, Совету следует направить Председателю Экономического и Социального Совета приглашение ежегодно выступать перед ним с сообщениями об итогах работы политического форума высокого уровня по устойчивому развитию. На национальном уровне Совету следует также поощрять создание национальных механизмов осуществления, представления докладов и последующей деятельности с участием страновых групп Организации Объединенных Наций. Совет должен выступать за систематическое включение советников по вопросам прав человека в состав страновых групп Организации Объединенных Наций в целях поощрения сотрудничества страновых групп с механизмами Совета и обеспечения того, чтобы рекомендации, вынесенные последними, а также другие проблемы в сфере прав человека учитывались в рамочных программах Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития. В тех случаях, когда в стране нет советников по вопросам прав человека, Совету следует призывать координаторов-резидентов к обращению за консультациями в УВКПЧ.

VI. Рекомендации

69. Совету и всем его механизмам следует уделять предотвращению особое внимание в своей работе посредством принятия таких мер, как:

- а) включение мандата в области предотвращения при учреждении новых механизмов;
- б) обращение ко всем мандатариям с просьбой применять превентивный подход и разработать стратегию для обеспечения того, чтобы их работа вносила оптимальный вклад в усилия по предотвращению на национальном уровне, и включить эту стратегию в их следующий доклад Совету;
- в) обращение к Консультативному комитету с просьбой провести обзор круга ведения существующих механизмов, особенно специальных процедур, для обеспечения того, чтобы вопросы предотвращения были однозначно включены в их мандаты.

70. Совету следует расширить свои возможности содействовать предотвращению нарушений прав человека посредством диалога и сотрудничества¹⁸, создав механизм по выполнению рекомендаций в области прав человека. Этот механизм должен находиться в ведении УВКПЧ и функционировать под руководством комитета, состоящего из представителей пяти государств – по одному от каждого региона.

71. Совету следует расширить свои возможности быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека¹⁹ и с этой целью:

¹⁸ Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи, пункт 5 f).

¹⁹ Там же.

а) широко пропагандировать существование процедуры рассмотрения жалоб и предоставлять членам своих рабочих групп средства для посещения стран, а также проводить слушания с жертвами и представителями соответствующих государств;

б) призвать УВКПЧ укрепить свой потенциал в области быстрого реагирования посредством:

i) создания реестра экспертов по правам человека, которые могут быть оперативно направлены на места;

ii) расширения возможностей получения и тщательного анализа ранних тревожных признаков, исходящих из всех источников, и представления результатов этого анализа Верховному комиссару для последующей передачи Председателю Совета.

72. По получении результатов этого анализа Председатель Совета в консультации с Бюро должен определить порядок дальнейших действий, включая проведение конфиденциальных сессий Совета, превентивную дипломатию или миссии добрых услуг в соответствующее государство. Состав миссий добрых услуг должен определяться на индивидуальной основе и может включать в себя Председателя и членов Совета, мандатариев специальных процедур, УВКПЧ и представителей региональных/субрегиональных организаций.

73. В том случае, если дипломатические усилия не приносят желаемых результатов, Совету следует созвать специальную сессию для определения порядка своих дальнейших действий.

74. Совету следует также поручить Верховному комиссару представлять доклады о ситуациях раннего предупреждения в ходе каждой из своих сессий. Такая отчетность должна осуществляться в форме региональных обзорных брифингов, посвященных факторам риска и возникающим кризисам.

75. Для обеспечения более тесных рабочих отношений с компонентом мира и безопасности Совету следует:

а) просить о более систематическом приглашении своих механизмов к участию в обсуждениях в Совете Безопасности;

б) систематизировать и укрепить свои рабочие отношения со Специальным советником Генерального секретаря по предупреждению геноцида и специальными представителями Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, более регулярно приглашая их на свои сессии и/или обращаясь к ним с просьбой представлять ему доклады об их работе и деятельности либо проводить совместные мероприятия, включая подготовку совместных докладов, со специальными процедурами;

в) выявлять доклады, которые должны через Генерального секретаря официально доводиться до сведения Совета Безопасности и/или Комиссии по миростроительству;

г) рекомендовать Комиссии по миростроительству и ее различным страновым структурам приглашать механизмы Совета к участию в своих обсуждениях;

д) рекомендовать старшим представителям региональных отделений Организации Объединенных Наций включать материалы механизмов Совета, полученные через УВКПЧ или страновые группы Организации Объединенных Наций, в свои доклады Совету Безопасности и приглашать их очно или по каналам видеосвязи участвовать в обсуждениях конкретных стран в Совете.

76. Для обеспечения более тесных рабочих отношений с компонентом развития Организации Объединенных Наций Совету следует:

а) систематически включать материалы, представляемые страновыми группами Организации Объединенных Наций, в доклады, составляемые УВКПЧ для универсального периодического обзора;

б) более систематически предлагать координаторам – резидентам Организации Объединенных Наций выступить, очно или по видеосвязи, в ходе обсуждений по конкретным странам в Совете;

в) направить Председателю Экономического и Социального Совета приглашение ежегодно выступать перед ним с сообщениями об итогах работы политического форума высокого уровня;

г) поощрять создание национальных механизмов осуществления, представления докладов и последующей деятельности с участием страновых групп Организации Объединенных Наций;

д) выступать за систематическое включение советников по вопросам прав человека в состав страновых групп Организации Объединенных Наций в целях поощрения сотрудничества таких групп с механизмами Совета и обеспечения того, чтобы рекомендации, вынесенные последними, и другие проблемы в сфере прав человека учитывались в рамочных программах Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития;

е) рекомендовать координаторам-резидентам в тех случаях, когда в стране нет консультантов по вопросам прав человека, обращаться за консультацией в УВКПЧ.

77. Совету следует изыскивать пути для более тесного сотрудничества с региональными и субрегиональными организациями и с этой целью:

а) в рамках резолюций о региональных механизмах поощрения и защиты прав человека заказать проведение рабочего совещания и подготовку доклада о путях дальнейшего сотрудничества с региональными организациями в области предотвращения;

б) уполномочить своего Председателя провести обсуждения с региональными и субрегиональными правозащитными учреждениями и выработать конкретные формы сотрудничества, в том числе направленного на выполнение рекомендаций механизмов Совета и достижение целей в области устойчивого развития.