



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/41
24 June 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят седьмая сессия
Пункт 6 предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Техническое сотрудничество в области прав человека

**Рабочий документ, подготовленный Гудмундуром Альфредссоном
и Ибрагимом Саламой***

* Документ был представлен с опозданием в связи с необходимостью проведения авторами консультаций и урегулирования вопросов координации.

Резюме

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека в своем решении 2004/115 просила Гудмундура Альфредссона и Ибрагима Саламу подготовить, без финансовых последствий, рабочий документ по содержанию и осуществлению технического сотрудничества в области прав человека для цели отыскания возможных путей улучшения и представить его Подкомиссии на ее пятьдесят седьмой сессии.

Во исполнение этого решения для содействия диалогу и отыскания возможных путей улучшения авторы проанализировали содержание и осуществление технического сотрудничества в области прав человека. Они также рассмотрели эти вопросы в контексте ведущихся обсуждений реформы правозащитных механизмов Организации и их методов работы. Затрагиваемые вопросы охватывают институциональный контекст в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также учет проблематики прав человека и правозащитной деятельности в целом; материальную основу для технического сотрудничества в договорах по правам человека, принятых Организацией Объединенных Наций и признанных государствами, включая техническое сотрудничество в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав; важные аспекты диалога и обмена положительным опытом, в частности в связи с примерами успешной деятельности ряда национальных учреждений; национальную ответственность в качестве основного элемента, обеспечивающего постоянный характер проводимой деятельности; и технические аспекты, касающиеся осуществления технического сотрудничества, такие, как национальные и международные участники, местный экспертный потенциал и независимые оценки.

Введение

1. Поощрение имеет исключительно важное значение для успешного осуществления прав человека, а поощрение прав человека входит в число основных целей Организации Объединенных Наций. Техническое сотрудничество является одним из инструментов поощрения прав человека. Подобное сотрудничество заслуживает постоянного внимания и творческого осмысления на основе уроков, извлеченных из опыта всех стран мира. Перед авторами этого краткого рабочего документа стоит задача обозначить и поднять некоторые вопросы, которые, по мнению Подкомиссии, могут оказаться интересными и достойными обсуждения, и тем самым расширить вклад технического сотрудничества в дело поощрения прав человека.

2. В ходе обсуждения проблем технического сотрудничества могут быть затронуты факторы, которые уместно рассмотреть в контексте текущей реформы правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций и их методов работы. Мало что изменится к лучшему, если существующие проблемы не будут решаться на основе всеобъемлющего и творческого подхода. Институциональная реструктуризация сама по себе вряд ли решит эти проблемы. Помимо положительных изменений на национальном уровне усовершенствование технического сотрудничества обеспечит важную основу для решения проблем и, следовательно, содействия процессу реформ.

3. При рассмотрении многих вопросов, связанных с техническим сотрудничеством в области прав человека, могут применяться новаторские подходы. Такие вопросы могут охватывать: а) институциональный контекст в рамках системы Организации Объединенных Наций, включая учет проблематики прав человека и правозащитную деятельность в целом; б) материальную основу для технического сотрудничества в договорах по правам человека, принятых Организацией Объединенных Наций и признанных государствами, включая техническое сотрудничество в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав; в) важные аспекты диалога и обмена положительным опытом, в частности в связи с примерами успешной деятельности ряда национальных учреждений; г) национальную ответственность в качестве основного элемента, обеспечивающего постоянный характер проводимой деятельности; и д) технические аспекты, касающиеся осуществления технического сотрудничества, такие, как национальные и международные участники, местный экспертный потенциал и независимые оценки. В то же время рассмотрение этих вопросов может способствовать улучшению международного политического климата за пределами системы Организации Объединенных Наций с точки зрения прогресса в области прав человека.

Институциональные механизмы и учет проблематики прав человека в основных направлениях деятельности

4. Нельзя не согласиться с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в том, что " Экономическому и Социальному Совету слишком часто отводилось место на периферии глобального социально-экономического управления" (см. A/59/2005, пункт 165). Этот основной орган, отвечающий за сотрудничество в области развития, переживает экзистенциальный кризис и в новых условиях не может заниматься рассмотрением вопросов технического сотрудничества в области прав человека. Если предложения Генерального секретаря в отношении Совета будут воплощены в жизнь, откроются новые горизонты для технического сотрудничества в области прав человека. Фактически его видение Экономического и Социального Совета нового образца основано на **"необходимости анализировать тенденции в сфере международного**

сотрудничества в области развития, содействовать повышению согласованности деятельности в области развития, осуществляемой различными участниками процесса, и укреплять связь между нормотворческой и оперативной работой системы Организации Объединенных Наций. Для этого Экономический и Социальный Совет должен служить форумом высокого уровня по вопросам сотрудничества в области развития" (там же, пункт 176).

5. Усиленная и более серьезная роль Совета также послужит делу дальнейшего учета проблематики прав человека в системе Организации Объединенных Наций и в большей степени укоренит правозащитный подход. Благодаря инициативам Генерального секретаря и Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) предпринимаются усилия для систематического включения проблематики прав человека во многие направления деятельности Организации Объединенных Наций. Опять же, с этой точки зрения, техническое сотрудничество является одним из доступных инструментов для выполнения таких задач.

Содержание

6. Техническое сотрудничество должно по существу основываться на международных договорах по правам человека, принятых Организацией Объединенных Наций и признанных государствами. При наличии сотен договоров и десятков процедур контроля, которые также формируют соответствующие нормы прецедентного права, у правительства, если и когда они того пожелают, должна быть возможность воспользоваться знаниями и техническим опытом. Подобные знания являются необходимой предпосылкой для успешного осуществления прав человека на национальном уровне. Экспертный потенциал может потребоваться для технического обзора законодательства, подготовки специалистов по правозащитной тематике, перевод договоров и документов прецедентного характера, обмена положительным опытом и так далее.

7. В настоящее время техническое сотрудничество в значительной степени ориентировано на гражданские и политические права, и для этого есть веские причины. В то же время в контексте неделимости и взаимозависимости прав человека есть все основания активно распространять деятельность в области технического сотрудничества на экономические, социальные и культурные права в гораздо большей степени, чем это происходит сегодня. Кроме того, к числу основных вопросов, которые берут начало в международных договорах также должны относиться права человека женщин, права человека и здравоохранение и продовольствие, права меньшинств и коренных народов, права трудящихся-мигрантов и права беженцев и просителей убежища. В превентивных

целях особое внимание должно уделяться недостаткам системы защиты прав человека, которые могут рано или поздно повлечь за собой острые конфликты.

8. Неделимость всех прав человека и необходимость рассматривать их с одинаковым подходом, на справедливой и объективной основе, согласно Венской декларации и Программе действий - вопрос не второстепенный. Это один из вопросов, который может определить будущее одного из самых влиятельных политических движений современности. Более того, если финансирование деятельности в области прав человека окажется несбалансированным, то едва ли можно будет назвать сбалансированным и сам подход международного сообщества к вопросам прав человека. Подобный стратегический подход к техническому сотрудничеству мог помочь снизить накал полемики и уровень политизации, которые связаны с правами человека. Непрошенные и необоснованные внешние вмешательства в столь чувствительные вопросы на деле могут оказаться контрпродуктивными. В то же время права человека являются вопросом законного международного интереса и подотчетности в силу того, что государства согласовали ряд норм и стандартов в этом отношении. Эти вопросы должны рассматриваться в пределах компетенции соответствующих органов и механизмов, действующих в области прав человека, в рамках других институтов и учреждений Организации Объединенных Наций посредством диалога и сотрудничества.

9. Помимо учета проблематики прав человека на институциональном уровне, необходимо способствовать и генерированию идей. Международные стандарты и руководящие принципы, касающиеся верховенства закона, демократии и благого управления, включая меры по борьбе с коррупцией, нередко также заслуживают включения в процесс технического сотрудничества в области прав человека.

10. В последние годы все больше внимания уделяется многочисленным региональным и глобальным инициативам, в частности Новому партнерству в интересах развития Африки (НЕПАД) и инициативе создания фонда в интересах демократии, которые призваны активизировать развитие демократии, благого управления и прав человека в разных частях мира. При внимательном рассмотрении видно, что существующие международные стандарты в области прав человека охватывают все составляющие процессов политических реформ. Не стоит забывать, что демократия была однозначно связана с правами человека еще в 1993 году, когда в Венскую декларацию и Программу действий была включена рекомендация "уделять первоочередное внимание национальным и международным мерам по содействию демократии, развитию и правам человека. Особый упор следует сделать на меры с целью содействия укреплению и созданию учреждений, связанных с правами человека, развитию плюралистического гражданского общества и защите уязвимых групп. В этом контексте особое значение имеет содействие,

оказываемое по просьбе правительств в проведении открытых и справедливых выборов, в том числе путем оказания помощи в аспектах прав человека, относящихся к выборам, и информировании общественности о выборах. Не менее важным является содействие, которое должно оказываться укреплению законности, поощрению свободы выражения мнений, а также отправлению правосудия и реальному и эффективному участию народа в процессе принятия решений (см. Часть II, пункты 66-67).

Положительный опыт и диалог

11. Последние десятилетия отмечены значительными достижениями в области прав человека. Были установлены международные стандарты, некоторые договоры по правам человека пользуются широким и растущим признанием и были сформулированы десятки процедур контроля, имеющие самый широкий охват. То же самое можно сказать и о существующих региональных инициативах. На национальном уровне распространяется демократия, значительно повысилась осведомленность общества о правах человека, развивается система образования по вопросам прав человека, средства массовой информации и неправительственные организации сообщают о существующих проблемах, и все большее число стран развивает существующие и/или создает новые учреждения для осуществления правозащитной деятельности. Было бы целесообразным проанализировать причины этих тенденций и возможности наиболее оптимального применения полученного опыта в деятельности по линии технического сотрудничества.

12. Принимая во внимание положительный опыт многих стран, независимые национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) следует рассматривать в качестве ключевых партнеров по техническому сотрудничеству в области прав человека. Они часто играют роль катализаторов на национальном уровне. Их участие в техническом сотрудничестве заслуживает более пристального внимания, равно как и дополнительных финансовых ресурсов, учитывая их уникальное значение для обеспечения подлинных и устойчивых реформ и придания им культурно-исторической обоснованности. НПЗУ могут сократить разрыв, зачастую возникающий между правозащитными подходами на национальном уровне и универсальными стандартами в области прав человека.

13. Проблемы в области прав человека не всегда можно объяснить отсутствием политической воли. Они могут возникать и из-за отсутствия надлежащего или адекватного национального потенциала, который обеспечивал бы соблюдение соответствующих обязательств, принятых государствами. Учитывая уникальную роль НПЗУ, необходимо разработать всеобъемлющий план для поощрения и максимального распространения данного опыта во всех странах. При разработке национальных планов и

программ в области прав человека необходимо призывать страны уделять первоочередное внимание созданию и/или укреплению независимых НПЗУ.

14. НПЗУ следует предлагать оценивать потребности в техническом сотрудничестве и выработать методологии и показатели результативности таких программ. Таким образом, можно будет достичь целого ряда целей: узнать мнения каждой из стран, интегрировать культурные аспекты и национальную ответственность в процессы сотрудничества, обеспечить последующую деятельность на основе созданного потенциала и гарантировать постоянный характер проводимой деятельности.

15. Важно развивать сотрудничество Юг-Юг, которое включало бы в числе прочего наращивание потенциала и выделение неденежных пожертвований. Техническое сотрудничество должно быть направлено на достижение поставленных целей. С этой точки зрения, особое внимание следует уделять подготовке местных инструкторов по ключевой проблематике поощрения и защиты прав человека, особенно в развивающихся странах. Это может способствовать формированию национальной правозащитной культуры. Обучение местных инструкторов должно само по себе стать центральным элементом программ технического сотрудничества, проводиться на регулярной основе и включаться в программу учебных заведений, таких, как юридические колледжи, полицейские академии и другие аналогичные учреждения. Подобный подход был бы весьма полезен не только с точки зрения постоянного характера правозащитной деятельности, но и с точки зрения снижения затрат на программы сотрудничества и повышения их эффективности.

Национальная ответственность

16. Как уже говорилось ранее, национальная ответственность играет важную роль в деле поощрения прав человека. В идеале работа над созданием национального потенциала в области прав человека должна вестись "изнутри" с учетом пожеланий населения и особенностей местной культуры. Это особенно важно для придания правозащитным нормам и стандартам универсального характера и предотвращения предполагаемых и реальных злоупотреблений политического характера.

17. Руководствуясь соображениями справедливости и точности, необходимо уделять пристальное и одинаковое внимание правовым, культурным и социальным различиям, существующим между обществами. Понятие прав человека и движения в их защиту зародились еще до принятия Всеобщей декларации о правах человека в 1948 году, а сами права не являются достоянием лишь какой-либо одной цивилизации. Анализ культурных факторов в области прав человека представляет собой процесс, проводимый достаточно

редко и в большинстве случаев, к сожалению, воспринимаемый весьма скептически и неоднозначно. Все это вполне объяснимо, если учитывать, что понятие культурных особенностей уже не раз являло свои слабые места. Поощрение прав и свобод может поколебать вековые убеждения, традиции и практику правительства с присущими им негативными проявлениями, которые отказывают людям в праве на равные возможности и равное обращение, но которые с течением времени приобрели своего рода псевдосоциальную законность. Подобные убеждения, традиции и практика ни по своей форме, ни по существу не имеют ничего общего с религиозными устоями, а в большинстве случаев они противоречат самим нормам и ценностям, которые отстаиваются и исповедуются различными религиями. Это обуславливает необходимость в наличии определенной доли скептицизма, но только при условии, что конечной целью остается достижение взаимного уважения и более глубокого понимания между различными культурами. Это же диктует и потребность в диалоге не только между культурами, но и в рамках одной культуры. Ничто так не препятствует поощрению и защите прав человека, как привычка рассматривать их в качестве понятий, навязываемых западной системой ценностей.

18. Хотя в программах технического сотрудничества применяются международные стандарты в области прав человека, не стоит упускать из вида и национальные реалии, местную культуру и специфику, которые, если выстроить работу с ними в правильном ключе, могут внести свой конструктивный вклад, сыграв роль движущей силы в процессе перемен, что приведет к формированию более эффективной и заслуживающей доверия системе поощрения и защиты прав человека. Следует уважать позитивные культурные особенности, положительный настрой в обществе, если они не идут вразрез с обязательствами государств в области прав человека. В действительности, вопреки распространенному мнению, в некоторых западных странах также имеются свои особенности; не исключено, что готовность принять культурные особенности, получившие всеобщее одобрение, может пойти на пользу движению в защиту прав человека.

19. Обеспечение поддержки технического сотрудничества в области прав человека на региональном уровне является важным направлением деятельности, которое также служит целям культурной обоснованности и национальной ответственности. Кроме того, региональные подходы открывают дополнительные возможности для технического сотрудничества по линии Юг-Юг. В этом отношении нельзя недооценивать роль региональных организаций.

Осуществление технического сотрудничества

20. Хотя в основе программ технического сотрудничества должны лежать пожелания государств, необходимо также учитывать рекомендации договорных органов и специальных процедур. Это - основное требование, необходимое для обеспечения слаженной деятельности в масштабах правозащитной системы, устранения дублирования и необходимости идти на уступки, а также для достижения наилучших результатов. Программы технического сотрудничества должны, насколько это возможно, включаться в национальные программы и планы развития для создания правозащитных подходов на национальном уровне. Следует изучить возможность удовлетворения запросов об участии в техническом сотрудничестве других заинтересованных сторон, помимо правительств, таких, как национальные меньшинства или профессиональные союзы (при понимании, что для подобной деятельности потребуется официальное согласие).

21. Поиск наиболее эффективных способов технического сотрудничества должен всегда быть в центре внимания. Как показывает опыт, привлечение иностранных экспертов-консультантов не всегда гарантирует наилучшие результаты с точки зрения эффективного обмена знаниями и последующей деятельности, особенно если экспертная помощь и консультации носят временный характер. Необходимо и полезно прибегать к их услугам лишь в тех случаях, когда существует потребность в специальных знаниях или определенной квалификации. Вместе с тем, по возможности, предпочтение следует отдавать национальным или региональным экспертам с их знаниями и подготовкой, прежде чем обращаться к помощи международных специалистов. Такой подход способствует углублению культуры в области прав человека и в то же время повышает национальную ответственность и дает устойчивые результаты.

22. Установление партнерских отношений на местном и региональном уровнях между межправительственными организациями и НПО в области образования, подготовки кадров, исследований, научной работы и в других сферах, связанных с образовательной деятельностью, будет способствовать наращиванию правозащитного потенциала и приведет к созданию постоянной и надежной структуры, в рамках которой будет осуществляться техническое сотрудничество. Таким образом можно решить множество задач, в том числе сформировать подлинную правозащитную культуру на местном уровне и, наконец-то, перевести международное сотрудничество в области прав человека в практическую плоскость. В этом случае УВКПЧ сможет сыграть надлежащую роль в деле поощрения прав человека, выступив в качестве экспертного центра, связующего звена, своего рода "лаборатории" для изучения опыта разных стран, координатора, источника информации и посредника, движущей силы, защитника интересов, инструктора для подготовки инструкторов и органа, ответственного за выявление недочетов.

23. На основании вышесказанного представляется целесообразным составить список потенциальных партнеров по проектам и программам технического сотрудничества в области прав человека. В него могут быть включены международные и национальные участники, перечислены доступные области компетенции и языки. Он также может быть полезен в развитии сотрудничества Юг-Юг, предоставив развивающимся странам непосредственный доступ к имеющимся знаниям. Установление прямых контактов между многочисленными партнерами позволит достичь лучших и устойчивых результатов и к тому же дополнить усилия, предпринимаемые УВКПЧ и другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Полезным инструментом в деле повышения эффективности технического сотрудничества может также послужить учитывающий интересы пользователя компендиум примеров наилучшей практики.

24. Чтобы извлечь максимальную выгоду из полученных на практике уроков, по завершении проектов технического сотрудничества, осуществляемых под эгидой УВКПЧ или совместно с ним, следует проводить оценку эффективности и знакомить всех заинтересованных партнеров с ее результатами. Крайне важно, чтобы УВКПЧ гарантировало отсутствие дублирования технического сотрудничества с деятельностью по контролю, поскольку в этом случае могут пострадать оба направления деятельности. Периодические обзоры и совещания для оценки проектов технического сотрудничества, осуществляемых под эгидой УВКПЧ или совместно с ним, должны носить транспарентный характер, а результаты оценки должны приниматься во внимание при определении дальнейшего политического курса. Со временем может быть предусмотрено проведение трехсторонней оценки с участием УВКПЧ, представителей заинтересованных правительств и НПЗУ.

25. Помимо обзоров и оценок, осуществляемых силами правительств и других непосредственных партнеров, принимающих участие в проектах и программах технического сотрудничества, существует необходимость в проведении независимых внешних оценок деятельности УВКПЧ и прочих участников этого процесса. Учитывая требуемый уровень компетенции и интересы сторон, это является важной составляющей эффективного и результативного осуществления технического сотрудничества.

26. Сосредоточившись на учете правозащитной проблематики, в своем документе мы не поднимаем вопросы финансирования деятельности по техническому сотрудничеству УВКПЧ и других структур Организации Объединенных Наций. Нам известны аргументы в пользу того, чтобы средства на осуществление технического сотрудничества поступали из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, а все добровольные взносы либо предоставлялись для неограниченного использования, либо поступали в единый

общий фонд без указания их целевого назначения, что в большей степени отвечает духу Устава Организации.

Заключение

27. Авторы убеждены, что вопросы, затрагиваемые в настоящем рабочем документе, хотя и касаются лишь отдельных аспектов этой широчайшей проблемы, заслуживают дальнейшего рассмотрения. Как указано во введении, авторы надеются, что этот документ стимулирует столь необходимое обсуждение, которое даст Подкомиссии свежие идеи.
