



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
20 July 2005

Original: Russian

---

**Пятьдесят девятая сессия**

Пункты 45 и 55 повестки дня

**Комплексное и скоординированное осуществление  
решений крупных конференций и встреч на высшем  
уровне Организации Объединенных Наций  
в экономической, социальной и смежных областях  
и последующая деятельность в связи с ними**

**Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия**

**Письмо Постоянного представителя Российской Федерации  
при Организации Объединенных Наций от 19 июля 2005 года  
на имя Генерального секретаря**

Имею честь настоящим препроводить позиционный документ Российской Федерации по реформе институтов и механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека (см. приложение).

Буду признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пунктам 45 и 55 повестки дня.

*(Подпись)* Андрей Денисов



**Приложение к письму Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 19 июля 2005 года на имя Генерального секретаря**

**Позиция Российской Федерации относительно реформы правозащитного сектора Организации Объединенных Наций**

1. Российская Федерация является последовательным сторонником укрепления институтов и механизмов ООН в области прав человека, в том числе в таких аспектах, как повышение эффективности функционирования Комиссии ООН по правам человека (КПЧ), Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) и договорных органов по правам человека. Убеждены, что положительный результат способны принести только такие меры по реформе правозащитного сектора ООН, которые носят системный характер, учитывают мнения всех заинтересованных государств-членов и пользуются, таким образом, максимально широкой поддержкой.

В этой связи Российская Федерация приветствует внимание, которое уделяется упомянутому вопросу в докладах Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам “Более безопасный мир: наша общая ответственность” (документ A/59/565 от 2 декабря 2004) и Генерального секретаря ООН “При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех” (документ A/59/2005 от 21 марта 2005 г.). Мы также рассчитываем на конструктивную и предметную дискуссию по проблематике реформы в ходе предстоящих “Саммита-2005” и 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

В то же время Россия призывает проявлять осторожность в вопросах реформы. Излишняя поспешность может привести не к решению имеющихся проблем в правозащитной сфере, а к их усугублению.

2. По мнению Российской Федерации, Генеральный секретарь ООН в своем докладе “При большей свободе...” верно отметил три ключевые области, в которых деятельность Организации является на нынешнем этапе

наиболее значимой с точки зрения реализации уставных целей и принципов ООН, а также необходимости адаптации системы к новым вызовам и угрозам. Справедливы замечания Генерального секретаря в том, что касается взаимосвязи и взаимодополняемости прогресса в области развития, обеспечения безопасности и соблюдения прав человека, а также замечания о политизированности и конфронтационности в данной сфере.

Вместе с тем, предлагаемые К.Аннаном меры, в частности, в плане реформирования правозащитной составляющей, в том числе упразднения Комиссии ООН по правам человека и создания на ее основе и взамен Совета по опеке Совета по правам человека, требуют всестороннего комплексного исследования всех последствий таких шагов, а также широких консультаций всех заинтересованных сторон: с участием как государств, так и УВКПЧ и профильных неправительственных организаций.

Подобный подход объясняется не стремлением замедлить реформенный процесс, а осознанием важности проблематики прав человека, в том числе в плане интеграции правозащитной составляющей во все направления деятельности ООН в рамках провозглашенного Генеральным секретарем курса в вопросах реформы.

3. Наиболее важной мерой по реформированию правозащитного сектора ООН, предложенной Группой высокого уровня и Генеральным секретарем, является идея о трансформации Комиссии ООН по правам человека в Совет по правам человека и повышение статуса будущего органа с функциональной комиссии ЭКОСОС до вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи или основного уставного органа ООН.

Данное предложение представляется целесообразным и заслуживающим поддержки, в том числе по вопросу о закреплении за Советом статуса

вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Придание Совету статуса уставного органа ООН нецелесообразно, в частности потому, что реализация данного предложения привела бы к необоснованному сужению функций самого представительного механизма Организации – ее Генеральной Ассамблеи, сохранив в Третьем комитете лишь социальную проблематику. При этом при решении вопроса о возможном изменении статуса Комиссии ООН по правам человека необходимо проанализировать весь комплекс возможных последствий такого шага, в том числе для функционирования ЭКОСОС.

Наиболее эффективным и легитимным форматом Совета мог бы стать его расширенный численный состав вплоть до придания ему универсального характера, как это предлагалось в докладе Группы высокого уровня. Права и свободы человека являются универсальной ценностью, а развитие межгосударственного сотрудничества в правозащитной сфере закреплено в качестве одной из основных целей Устава ООН.

Вместе с тем, в случае отсутствия консенсуса относительно универсального членства Российская Федерация была бы готова пойти на небольшое сокращение числа государств-членов новой структуры по правам человека, условно с 53 в действующей Комиссии до 48-50 в Совете. При этом важно сохранить действующие принципы избрания простым большинством голосов через региональные группы. Попытки согласования каких-либо дополнительных критериев представляются малореалистичными и противоречащими установленной практике выборов в органы ООН ограниченного состава. Основной межправительственный орган системы ООН по правам человека не должен превращаться в некий “клуб избранных”.

Кроме того, Российская Федерация считает неприемлемым ограничение возможностей для одновременного членства одной страны во всех трех советах ООН - Совете Безопасности, ЭКОСОС и Совете по правам человека.

Убеждены, что постоянно действующий орган по правам человека повлечет значительные дополнительные финансовые расходы и вызовет организационные трудности на начальном этапе. Неочевидна также целесообразность того, чтобы будущий орган по правам человека заседал на еженедельной основе, так как нельзя утверждать, что проблемы в правозащитной области носят настолько острый и кризисный характер, чтобы априори задавать такой режим заседаний будущего органа. Поэтому Российская Федерация выступает за сохранение сессионного формата работы нового института с возможностью созыва внеочередных заседаний по упрощенной процедуре для обсуждения актуальных неотложных вопросов, в том числе связанных с обострением ситуации в области прав человека в какой-либо части мира.

Предложение о применении новым правозащитным органом процедуры «коллегиального обзора» представляет определенный интерес. Однако в этом случае необходимо обеспечить равный, справедливый и универсальный подход, при котором не будет действовать принцип «чем меньше обязательств в правозащитной сфере, тем меньше ответственности». Следует также учесть факт наличия объективных трудностей у отдельной группы государств, препятствующий соблюдению всего комплекса правозащитных стандартов согласно некоей универсальной «модели».

4. С учетом необходимости проведения дополнительных межправительственных консультаций по вопросу о трансформации Комиссии ООН по правам человека в Совет по правам человека, в том числе о статусе будущего правозащитного органа, наиболее целесообразным представляется учреждение

Рабочей группы Генеральной Ассамблеи ООН открытого состава, в мандат которой входило бы согласование всего комплекса вопросов, связанных с мандатом, составом, методами работы, процедурой выборов и т.д. По итогам обсуждений Рабочая группа должна будет представить доклад 60-й сессии Генеральной Ассамблеи на утверждение. При этом следовало бы избегать каких-либо категоричных формулировок по всем упомянутым вопросам в итоговом документе "Саммита-2005".

Российская Федерация исходит из недопустимости упразднения Комиссии ООН по правам человека до тех пор, пока не будут согласованы все параметры функционирования возможного нового основного межправительственного органа по правам человека. Кроме того, важно сохранение всего позитивного опыта Комиссии, в том числе в аспекте создания новых правозащитных стандартов, а также функционирования основных специальных процедур. Последнее, однако, не означает отказа от необходимости совершенствования методов работы спецпроцедур.

5. Российская Федерация положительно оценивает подготовленный в мае 2005 года Верховным комиссаром ООН по правам человека Л.Арбур по поручению Генерального секретаря Организации План действий УВКПЧ. Мы разделяем озабоченность отсутствием у Управления Верховного комиссара ООН по правам человека надлежащих ресурсов, которые бы обеспечивали его нормальное функционирование. Очевидно, что одним из первых шагов на данном направлении должно стать увеличение доли финансирования УВКПЧ из регулярного бюджета ООН. При этом, разумеется, должен быть четко соблюден принципа "нулевого роста" бюджета.

В принципиальном плане не вызывают проблем предложения Генерального секретаря о более активном подключении Верховного комиссара ООН по правам человека к работе Совета Безопасности и будущей Комиссии

по миростроительству. Вместе с тем, по мнению Российской Федерации, именно Генеральный секретарь должен по-прежнему отвечать за осуществление всем Секретариатом ООН всех положений резолюций руководящих органов, в том числе Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи.

Кроме того, считаем важным принять меры в целях наиболее полного выполнения рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы об обзоре управленческой практики в УВКПЧ (документ A/59/65-E/2004/48), в первую очередь по вопросу о кадровой политике в Управлении. Исходим из недопустимости игнорирования принципа справедливого географического распределения при наборе на работу в Управление. В этой связи Российская Федерация поддерживает намерение Верховного комиссара Л.Арбур приложить усилия в целях решения данной проблемы.

6. Россия поддерживает также высказанные Группой высокого уровня и Генеральным секретарем предложения о повышении эффективности функционирования договорных органов ООН по правам человека. В то же время мы считаем, что проблема реформирования договорных органов не ограничивается задачей составления единых руководящих принципов по подготовке и представлению периодических докладов государствами-участниками соответствующих международных договоров.

Считаем, что контрольные механизмы, созданные в соответствии с основными международными договорами в области прав человека, выполняют важные функции по выработке универсальных подходов к толкованию правозащитных стандартов.

Сейчас сложилась парадоксальная ситуация, когда система представления периодических докладов действует более или менее

надлежащим образом лишь благодаря тому, что большинство государств не выполняет своего обязательства по направлению этих докладов в Комитеты в надлежащие, предусмотренные соответствующими международными договорами, сроки. Данная ситуация не может быть признана нормальной, так как любая система должна функционировать не вопреки, а в силу заложенных в нее принципов. Следует искать пути решения данной проблемы.

Сомневаемся, что в практическом плане можно будет осуществить переход на практику подготовки государствами одного единого доклада сразу во все договорные органы. Как представляется, реализация данной меры может привести к снижению качества представляемых докладов, что является одним из условий конструктивного диалога государств с членами комитетов.

В равной степени считаем, что предложения о внесении значительных корректировок в тексты самих международных договоров по правам человека, касающихся функционирования и методов работы договорных органов, вряд ли перспективны с учетом сложности механизма согласования таких поправок на межправительственном уровне. Иногда будет вполне достаточно предпринять определенные “технические” меры как на уровне самих комитетов (модифицирование правил процедуры договорных органов, изменение параметров диалога с государствами-участниками, более тщательный отбор кандидатов на замещение должностей экспертов-членов комитетов и т.д.), так и на уровне Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (расширение практики осуществления программ технического сотрудничества, проведение семинаров и круглых столов по проблематике функционирования договорных органов и представления докладов и др.).

По мнению Российской Федерации, первоначальные меры должны включать в себя следующее. Во-первых, все договорные органы по правам

человека должны перейти на единые сроки представления государствами периодических докладов. Переход на единые сроки, или хотя бы фиксация четырех лет в качестве минимального требования — вполне логичная и оправданная с правовой и практической точек зрения мера. Для того, чтобы государство-участник могло в достаточной степени и надлежащим образом выполнить заключительные рекомендации договорного органа по итогам рассмотрения периодического доклада, должен пройти определенный промежуток времени. В этот период государству надлежит принять соответствующее законодательство и иные нормативно-правовые акты, которые должны заработать, а государство могло комплексно оценить результаты нововведений, и т.д.

При этом данный шаг может также сопровождаться (дополняться) и другими мерами — формальным разрешением со стороны комитетов государствам представлять объединенные сразу несколько периодических докладов. Де-факто это уже происходит, в частности, в случае с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и Комитетом против пыток. Кроме того, по тем вопросам и областям, которые вызывают у комитетов наибольшие озабоченности, договорные органы должны активнее использовать практику запроса промежуточной информации, в частности, о выполнении отдельных вынесенных по итогам рассмотрения периодических докладов заключительных замечаний и рекомендаций.

Во-вторых, другая мера, которая могла бы повысить эффективность и отдачу от деятельности договорных органов по правам человека — переход всех комитетов на практику заблаговременной подготовки и передачи государствам-участникам письменных вопросов в связи с предстоящим рассмотрением очередного периодического доклада. Как представляется,

заблаговременная передача государству-участнику вопросов комитетом позволит государству лучше подготовиться к предстоящему диалогу с экспертами соответствующего органа.

В-третьих, все комитеты, в которых еще сохранилась такая практика, должны отказаться от процедуры назначения страновых докладчиков по периодическому докладу того или иного государства. Как показывает практика, в этом случае назначение докладчика и содокладчика приводит к тому, что только данные члены комитета в действительности знакомятся с содержанием представленного доклада и детально анализируют его положения. Практика назначение таких “ответственных” за доклад экспертов по меньшей мере контрпродуктивна и приводит к бессмысленному расходу того ограниченного времени, что отведено для диалога договорного органа с правительственной делегацией государства-участника. Следовательно, от нее следует отказаться.

В-четвертых, всем договорным органам следует провести инвентаризацию принятых ими замечаний общего характера и решений по конкретным делам (официально – мнениям по сообщениям) и подготовить свои комментарии по тем субстантивным положениям соответствующих договоров, касающихся конкретных прав и свобод человека, по которым они еще отсутствуют. Такой шаг приведет к улучшению не только практики представления и защиты периодических докладов, но и к определенной унификации в правовых системах государств-участников с учетом толкования, которое договорные органы по правам человека могут дать конкретным правам и свободам, зафиксированным в текстах договоров по правам человека.

В-пятых, всем комитетам следует унифицировать свои правила процедуры и требования к представлению периодических докладов. Во многих государствах-участниках, в том числе в Российской Федерации,

ответственными за подготовку докладов по разным договорам в области прав человека выступают одни и те же ведомства. На практике это нередко приводит к тому, что соответствующие правительственные структуры путаются в отличающихся друг от друга требованиях конвенционных органов и их методах работы. Таким образом, и эта мера отвечала бы интересам наиболее полного и надлежащего выполнения государствами своих обязательств по основным международным договорам по правам человека.

Безусловно, приведенный перечень возможных мер не является исчерпывающим. Кроме того, реализация их может привести к требуемому результату – повышению эффективности функционирования международного контроля по правам человека в части деятельности договорных органов – лишь при условии наличия соответствующего настроя со стороны как самих договорных органов, так и государств-участников основных международных договоров по правам человека.

Считаем важным также продолжение практики проведения неформальных форумов государств с привлечением экспертов комитетов для обсуждения проблематики реформы договорных органов по правам человека. В частности, очень полезной была встреча в Малбуне (Лихтенштейн) в мае 2003 года.