

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
16 July 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Тридцатая сессия**

Пункты 2 и 3 предварительной повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара**Организации Объединенных Наций****по правам человека и доклады****Управления Верховного комиссара****и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Роль предупреждения в поощрении и защите прав
человека****Доклад Управления Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека***Резюме*

В резолюции 24/16 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить исследование по вопросу о предупреждении нарушений прав человека и его практическом осуществлении и представить данное исследование на его тридцатой сессии. В соответствии с просьбой, содержащейся в этой резолюции, в данном исследовании учтены итоги группового обсуждения вопроса о роли предупреждения в поощрении и защите прав человека, состоявшегося в ходе двадцать седьмой сессии Совета.

Это исследование призвано обеспечить дополнительный информационный материал для концепции предупреждения нарушений прав человека, определить практические средства для предупреждения нарушений, а также подчеркнуть роль международных и региональных заинтересованных сторон.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Концепция предупреждения	3
III. Предупреждение на практике	7
А. Законодательные и институциональные основы предупреждения	7
В. Роль образования в области прав человека	11
С. Инструменты планирования и мониторинга	13
IV. Роль международных и региональных заинтересованных сторон в предупреждении	17
А. Международные и региональные правозащитные механизмы	17
В. Вклад международных и региональных организаций в предупреждение	18
V. Выводы и рекомендации	20

I. Введение

1. В резолюции 24/16 Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить исследование по вопросу о предупреждении нарушений прав человека и его практическом осуществлении и представить данное исследование на его тридцатой сессии. В соответствии с просьбой, содержащейся в этой резолюции, в настоящем исследовании учтены итоги группового обсуждения вопроса о роли предупреждения в поощрении и защите прав человека, состоявшегося в ходе двадцать седьмой сессии Совета (A/HRC/28/30).

2. В ходе подготовки настоящего исследования УВКПЧ направил вопросник государствам, национальным правозащитным учреждениям, гражданскому обществу, соответствующим межправительственным органам и международным организациям для получения необходимой информации. Данный вопросник охватывал различные вопросы, в том числе о том, какие законодательные, судебные и административные меры, а также прикладные политические меры, практики и стратегии по предупреждению нарушений и ущемлений прав человека существуют на национальном уровне; и о положениях для обеспечения эффективных средств правовой защиты для жертв. В нем запрашивалась информация о политике и процессах сбора, обновления и анализа статистических данных по правам человека; мерах, принятых для поощрения культуры прав человека; роли гражданского общества; мерах и процедурах, связанных с последующей деятельностью по выполнению рекомендаций международных и региональных органов по правам человека, а также о вкладе таких органов в предупреждение нарушений прав человека. Информацию предоставили: Албания, Аргентина, Австралия, Куба, Кипр, Грузия, Гондурас, Венгрия, Ирландия, Италия, Казахстан, Мадагаскар, Мексика, Республика Молдова, Парагвай, Катар, Словакия, Того, Тринидад и Тобаго, Украина и Объединенные Арабские Эмираты, а также Совет Омбудсмена Австрии, Тюремная инспекция Ее Величества, Финский центр по правам человека, Комиссия Малайзии по правам человека, Национальная комиссия по правам человека Мексики, Национальная комиссия по правам человека Руанды, Дом прав человека Албании, Международное братство примирения, Национальный центр Иордании по правам человека, Агентство по распространению международного гуманитарного права в Центральной Африке, Национальная комиссия по правам человека Кореи, Омбудсмен Республики Латвия, Ассоциация Proton-LEX, Сеть поддержки научных специалистов, работающих в условиях риска, и Словацкий национальный центр по правам человека¹.

3. Настоящий доклад призван обеспечить дополнительный информационный материал для концепции предупреждения нарушений прав человека (Часть II), определить практические средства для предупреждения нарушений (Часть III), а также подчеркнуть роль международных и региональных заинтересованных сторон (Часть IV).

II. Концепция предупреждения

4. Став участниками международных договоров, государства в соответствии с международным правом принимают на себя обязательства соблюдать и защищать права человека, а также обеспечивать их осуществление в отношении всех лиц, находящихся на их территории или под их юрисдикцией, без какой бы то ни бы-

¹ С полным текстом ответов можно ознакомиться в секретариате.

ло дискриминации². При этом «государства, включая все их ветви власти, несут главную ответственность за поощрение и защиту всех прав человека, в том числе за предупреждение нарушений прав человека»³. Обязательства государств включают в себя обязанность обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, в том числе частными субъектами⁴. Государства могут нарушать свои обязательства по международному праву прав человека в тех случаях, когда они не принимают надлежащих мер для предупреждения и расследования нарушений, совершаемых частными субъектами, наказания за них и возмещения ущерба⁵.

5. Обязательство предотвращать нарушения прав человека было однозначно сформулировано в ряде договоров⁶, а также рассмотрено в более общих чертах в замечаниях общего порядка⁷ и докладах договорных органов по правам человека, преимущественно в отношении следующих вопросов: предупреждения пыток⁸, геноцида⁹, массовых зверств¹⁰, разжигания ненависти¹¹, насильственного экстремизма¹² и ликвидации дискриминации на конкретных основаниях (таких, как раса¹³, религия или убеждения¹⁴ или сексуальная ориентация (A/HRC/29/23)) или в

² Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и замечание общего порядка № 31 (2004) Комитета по правам человека; статья 2 Конвенции о правах ребенка и замечание общего порядка № 5 (2003) Конвенции о правах ребенка.

³ A/HRC/RES/24/16, пункт 2. Межамериканский суд по правам человека постановил, что государства несут «юридическую обязанность предпринимать разумные шаги для предотвращения нарушений прав человека» (*Веласкес Родригес против Гондураса*, 29 июля 1988 года). E. Decaux et S. Touzé, *La Prévention des Violations des Droits de l'Homme* (Paris, Editions A. Pedone, 2015).

⁴ См. замечание общего порядка № 31 Комитета по правам человека, пункт 8, и сообщение № 195/1985, *Дельгадо Паес против Колумбии*, Соображения, принятые 12 июля 1990 года; общие рекомендации 19 и 28 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Европейский суд по правам человека постановил, что иски против государства возможны в тех случаях, когда полиция не в состоянии защитить отдельных лиц от нарушений их прав со стороны других лиц (*Осман против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии* (заявление № 87/1998/871/1083)), решение суда от 28 октября 1998 года.

⁵ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» (приложение к A/HRC/17/31), одобренные резолюцией 17/4 Совета по правам человека.

⁶ Например, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (статья 2); Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (статья 1).

⁷ Из последних данных: совместная общая рекомендация № 31 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин/замечание общего порядка № 18 по вредной практике Конвенции о правах ребенка (CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18).

⁸ Например, Подкомитет по предупреждению пыток в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT/OP/12/6); A/HRC/18/24, пункт 8.

⁹ Например, в Канцелярии Специального советника Организации Объединенных Наций по предупреждению геноцида и Специального советника по вопросу об ответственности по защите. E/CN.4/2000/12, пункты 3–10; A/HRC/10/25.

¹⁰ Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A tool for prevention (United Nations, 2014); A/64/864.

¹¹ Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4), приложение.

¹² В феврале 2015 года Генеральный секретарь объявил о разработке плана действий Организации Объединенных Наций по предотвращению насильственного экстремизма.

¹³ Комитет по ликвидации расовой дискриминации. См. Разработка национальных планов действий по борьбе против расовой дискриминации: практическое руководство (Организация Объединенных Наций, 2014 год).

отношении определенной группы (например, женщин¹⁵, инвалидов¹⁶ и меньшинств (A/HRC/28/30, пункты 13–14); A/69/66). Рассмотрение вопроса о предупреждении нарушений этих конкретных прав указывает на наличие некоторых общих черт и подходов к предупреждению, в том числе в отношении выявления рисков и смягчающих обстоятельств, а также развитие ряда практических инструментов.

6. Например, для предупреждения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечества требуются «непрерывные усилия по укреплению устойчивости обществ к злодеяниям путем обеспечения соблюдения верховенства права и защиты всех прав человека без какой-либо дискриминации, создания легитимных и подотчетных национальных учреждений, ликвидации коррупции, конструктивного подхода к многообразию и поддержки более прочного и разнообразного гражданского общества и плюралистических средств массовой информации»¹⁷. Кроме того, задача Протокола о предупреждении преступления геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности и всех форм дискриминации, а также наказания за них¹⁸ заключается в том, чтобы заставить государства реагировать на глубинные причины путем запрещения дискриминации и осуждения дискриминационных идеологий, борьбы с безнаказанностью и создания механизмов раннего предупреждения.

7. Некоторые договорные положения указывают на обязательство негативного результата (предупреждение считается успешным тогда, когда отсутствуют какие-либо нарушения)¹⁹, в то время как в ряде других случаев предупреждение может рассматриваться как обязательство позитивного поведения (осуществление всех необходимых шагов для принятия конкретных и эффективных мер по предупреждению нарушений)²⁰. Международный Суд постановил, что обязательство предупреждать геноцид представляет собой обязательство поведения, а не результата, в том смысле, что то или иное государство не может быть связанным обязательством добиться успеха, какими бы ни были обстоятельства, в области предупреждения совершения геноцида; обязательство скорее состоит в том, чтобы применять все разумно доступные для них средства для предупреждения геноцида настолько, насколько это возможно²¹. В этом отношении статья 6 Договора о торговле оружием запрещает любую передачу обычных видов оружия в тех случаях, когда государству-участнику известно в момент выдачи разрешения, что оружие будет использоваться преимущественно для совершения геноцида и преступлений против человечности.

8. Кроме того, в терминологии, используемой, в частности, применительно к предупреждению пыток, целесообразно проводится различие между конкретными практическими мерами, которые необходимо принимать в превентивных целях (прямое предупреждение или смягчение последствий), и теми, которые необходимо принимать в ответ на нарушения с целью их устранения и предупрежде-

¹⁴ Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

¹⁵ См. широкий комплекс действий, которые должны осуществлять государства в соответствии со статьей 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

¹⁶ Статьи 12 и 16 Конвенции о правах инвалидов.

¹⁷ Framework of Analysis (см. выше сноску 10), стр. 3.

¹⁸ International Conference on the Great Lakes Region, 29 November 2006.

¹⁹ См. статья 3, Комитет по ликвидации расовой дискриминации; статья 2 Конвенции о рабстве; статья 1 Конвенции о предупреждении геноцида.

²⁰ См. статья 19 Конвенции о правах ребенка и E Decaux, S Touzé (см. выше сноска 3).

²¹ Применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (*Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории*), решение суда, *I.C.J. Reports 2007*, стр. 43.

ния их повторения (косвенное предупреждение или недопущение повторения нарушений)²².

Прямое предупреждение или смягчение последствий

9. Прямое предупреждение направлено на устранение факторов риска и создание правовых, административных и политических рамок, предназначенных для предупреждения нарушений. Оно также зависит от формирования культуры уважения прав человека, добросовестного управления²³ и верховенства права, и от создания благоприятных условий для развития динамичного гражданского общества и свободной прессы. Например, предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания подразумевает принятие законов, запрещающих их использование, и предоставление возможности для привлечения к ответственности тех, кто их нарушает. Кроме того, оно включает в себя создание процессуальных гарантий – таких как журналы записей в местах содержания под стражей и видеозаписи допросов, – а также обеспечение независимого надзора, включая регулярный мониторинг мест содержания под стражей независимыми органами.

Косвенное предупреждение или недопущение повторения нарушений

10. Косвенное предупреждение нарушений прав человека или недопущение повторения нарушений происходит после того, как имело место нарушение. Его цель состоит в том, чтобы не допустить повторения нарушений, выявляя и устраняя причины нарушений всех прав человека²⁴ путем проведения расследования и судебного преследования при обеспечении права жертв и обществ знать правду о нарушениях, а также права жертв на эффективную правовую защиту²⁵ в соответствии с международным правом²⁶. Действительно, «важнейшую часть системы предупреждения составляют эффективные национальные механизмы контроля, включая механизмы рассмотрения жалоб. Эти механизмы будут прини-

²² A/HRC/18/24, пункт 36; A/HRC/28/30, пункт 22; а также «Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions», р. 3 (OHCHR, Association for the Prevention of Torture, and Asia Pacific Forum, HR/PUB/10/1).

²³ См. Good Governance Practices for the Protection of Human Rights (United Nations 2007).

²⁴ Подход системы Организации Объединенных Наций к правосудию переходного периода может оказаться полезным для формирования превентивного подхода в рамках усилий по предотвращению повторения нарушений прав человека, которые имели место (в том числе выявление глубинных причин), и по обеспечению институциональной реформы государственных структур и институтов, которые содействовали таким нарушениям или поощряли их. Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice (United Nations, 2010); Правосудие переходного периода и экономические, социальные и культурные права (Организация Объединенных Наций, 2014 год).

²⁵ Комитет по правам человека считает, что право на эффективное средство судебной защиты может при определенных обстоятельствах потребовать от государств-участников обеспечения и осуществления временных или промежуточных мер для недопущения продолжения нарушений и принятия мер по возмещению в возможно кратчайшие сроки любого вреда, который мог быть причинен такими нарушениями (замечание общего порядка № 31, пункт 19).

²⁶ Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах; статья 2 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; статья 23 Комитета по насильственным исчезновениям; дело LaGrand (*Германия против Соединенных Штатов*), решение суда, *ICJ Reports 2001*; E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 35.

мать самые разные формы и будут действовать на многих уровнях» (CAT/OP/12/6, пункт 5 g)).

III. Предупреждение на практике

11. В этом разделе будет рассматриваться вопрос о практическом осуществлении предупреждения нарушений, а именно о важности создания законодательных и институциональных основ предупреждения, о решающей роли образования в области прав человека, а также о том, каким образом инструменты планирования и мониторинга могут способствовать предупреждению, в частности в области разработки политики.

A. Законодательные и институциональные основы предупреждения

12. Создание превентивных законодательных и институциональных основ требует согласованного и взаимодополняющего комплекса действий, подкрепленного подходом, предполагающим инклюзивное и всеобщее участие, в том числе женщин и других лиц, подвергающихся дискриминации. В качестве первого шага процесс предупреждения предполагает ратификацию договоров по правам человека²⁷ и принятие законов и политики, которые гарантируют права человека в законодательстве и на практике. Например, для государственных органов он может включать в себя введение позитивного обязательства должным образом учитывать в своей работе права человека и равенство и осуществлять свою деятельность в соответствии с правами человека²⁸.

13. Важной гарантией является регулярный и систематический обзор существующего и предлагаемого законодательства на предмет соблюдения обязательств государства в области прав человека²⁹. Подобный обзор может осуществляться в рамках судебного, парламентского или внутреннего государственного процесса. Национальные правозащитные учреждения³⁰ могут быть конкретно уполномочены дополнить такой обзор и предоставить соответствующим органам информацию о совместимости или рекомендации, ведущие к изменениям в предлагаемых законах или политике. Обзор может также предполагать представление законопроекта тому или иному органу перед его отправкой в законодательный орган в сопровождении документа, подтверждающего, что он был рассмотрен и является совместимым с обязательствами государства в области прав человека³¹. Процесс обзора может включать в себя консультации с другими субъектами, та-

²⁷ Ответ Мадагаскара.

²⁸ Ответ Ирландии.

²⁹ Например, Рекомендация Rec(2004)5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о проверке совместимости законопроектов, действующих законов и административной практики с нормами, изложенными в Европейской конвенции о правах человека. См. ниже соответствующую дискуссию об оценках воздействия предлагаемых законов и политики.

³⁰ Ответ Республики Молдова; ответ Венгрии. Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания указывает, что «государство должно информировать [национальный превентивный механизм] о любом законопроекте, который может находиться на рассмотрении и иметь отношение к его мандату, и должно предоставлять НПМ возможность вносить предложения или замечания по любой существующей или разрабатываемой политике или любому закону. Государство должно принимать во внимание любые полученные от НПМ предложения или замечания по такому законодательству». (CAT/OP/12/5, пункт 28).

³¹ Ответ Австралии.

кими как гражданское общество, с целью представления дополнительной информации и специальных знаний на протяжении всего процесса законотворчества³². Органы, уполномоченные проводить такой обзор, должны быть независимыми, беспристрастными, а их замечания должны приниматься во внимание при переработке законодательства или политики.

14. Кроме того, международные правозащитные нормы и стандарты должны стать частью национальной правовой системы³³, что позволит их использовать в национальных судах. Для этого потребуется создание эффективной системы отправления правосудия³⁴, в рамках которой суды будут уполномочены толковать конституционные положения в соответствии с обязательствами государства в области прав человека и международной или региональной судебной практикой³⁵ и отменять законы, которые считаются неконституционными³⁶.

Необходимость подхода к предупреждению, сфокусированного на жертве

15. Необходимо ввести в действие положения, позволяющие обеспечить жертв эффективными средствами правовой защиты. Ключевую роль также играет создание действенных механизмов мониторинга, позволяющих обнаруживать фактические и потенциальные нарушения и гарантировать отсутствие дискриминации по закону, в политике и на практике в отношении групп или отдельных лиц. Действительно, предупреждение является «в одинаковой мере как практикой, так и содержанием законодательных, административных, судебных и иных мер государства» (CAT/OP/12/6, пункт 3).

16. Правовая система должна быть доступной для всех без дискриминации по каким-либо признакам, включая национальность, финансовые средства и язык. Для этого, в свою очередь, необходимо, чтобы жертвы знали о своих правах, доступных средствах правовой защиты и способах получения доступа к ним. Аналогичные вопросы возникают и в случаях, когда применяются несудебные средства защиты прав. Доступности средств правовой защиты может способствовать предоставление жертвам нарушений прав человека бесплатных юридических консультаций и услуг со стороны национальных правозащитных учреждений, гражданского общества и ассоциаций адвокатов.

Национальные правозащитные учреждения

17. Создание НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами³⁷ является еще одним важным институциональным элементом превентивной базы. Некоторые из

³² Ответ Дома прав человека Албании.

³³ Ответ Того. См. пункт 13 замечания общего порядка № 31 Комитета по правам человека.

³⁴ Ответ Promo-LEX.

³⁵ Ответ Международного братства примирения.

³⁶ Например, Конституционный суд Южной Африки: *Правительство Южно-Африканской Республики и др. против Грутбум и др.* 2000 (11) BCLR 1169 (CC) (суд постановил, что правительство не выполнило свои обязательства по обеспечению нормальных условий для проживания лицам, которые в этом остро нуждались); *Министр здравоохранения против кампании «Тримэнт Экиэн»* (TAC) (2002) 5 SA 721 (CC) (суд постановил, что правительство нарушило свои обязательства в области прав человека, не приняв разумные меры (по доступной цене) для обеспечения более значительных резервов лекарственных препаратов для антиретровирусной терапии в целях профилактики передачи ВИЧ от матери к ребенку). См. также *Народный союз защиты гражданских свобод и др. против Индийского союза и др.*, Верховный суд Индии, суд первой инстанции, ходатайство о вынесении судебного приказа (гражданский процесс) № 196 от 2001 года, решение суда от 2 мая 2003 года (относительно права на питание в контексте предотвратимого голода в Раджастане). См. Часто задаваемые вопросы о правозащитном подходе к сотрудничеству в области развития (Организация Объединенных Наций, 2006 год), стр. 3.

³⁷ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, A/RES/48/134, приложение.

них специально уполномочены содействовать предупреждению нарушений³⁸, расследовать жалобы и проводить процедуры примирения, посредничества и урегулирования, а также анализировать глубинные причины этих нарушений и рекомендовать меры по их устранению для предотвращения возможного повторения. Их вклад в области косвенного предупреждения может оказаться более существенным в том случае, если они будут уполномочены рассматривать правительственную политику, лежащую в основе проблемы. Некоторые НПЗУ могут также делать заявления в суде относительно обязательств государства в рамках международного права прав человека³⁹.

18. НПЗУ также способствуют принятию прямых превентивных мер путем посещения объектов и проведения расследований в местах, где содержатся лица, лишённые свободы⁴⁰, а некоторые из них официально признаны в качестве национальных превентивных механизмов (НПМ) в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Ключом к кардинальным поведенческим и институциональным изменениям является формирование «культуры» мониторинга посредством регулярных проверок без предупреждения и независимых, эффективных и оперативных систем рассмотрения жалоб⁴¹. В рамках проверок внимание может уделяться как системным проблемам, так и индивидуальным ситуациям, а их результатом может стать своевременное информирование общественности о выводах и рекомендациях. При этом от лиц, подвергшихся проверке, может потребоваться представление в рамках определённого срока плана действий с указанием о том, принимаются ли рекомендации полностью или частично или же они отвергаются и какие меры были приняты или запланированы в этой связи. Этот план, в свою очередь, может подвергаться контролю со стороны органа, проводящего проверку, и стать основой для следующей проверки. Таким образом, принятие мер, мониторинг и последующая деятельность выстраиваются в регулярную непрерывную систему.

Роль гражданского общества

19. Другим важным элементом процесса предупреждения является обеспечение защитных и благоприятных условий для гражданского общества в законодательстве и на практике. Это включает в себя благоприятные правовые, институциональные и административные основы; доступ к правосудию и конец безнаказанности за нарушения в отношении защитников; сильные и независимые НПЗУ; эффективные стратегии и механизмы защиты, в которых особое внимание уделяется группам риска; особое внимание к женщинам-правозащитницам; негосударственные субъекты, уважающие и поддерживающие работу правозащитников; безопасный и открытый доступ к международным правозащитным органам, а также сильное и динамичное сообщество защитников⁴². Следует также запре-

³⁸ Ответ Национальной комиссии по правам человека Руанды. Некоторые правозащитные национальные учреждения также назначаются в качестве самостоятельного органа по статье 33 Конвенции о правах инвалидов.

³⁹ Ответ Комиссии Малайзии по правам человека.

⁴⁰ Ответ Национальной комиссии по правам человека Мексики.

⁴¹ Ответ Тюремной инспекции Ее Величества.

⁴² Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, Элементы безопасных и благоприятных условий для правозащитников (A/HRC/25/55). См. также «Пространство для деятельности гражданского общества и система прав человека Организации Объединённых Наций» (УВКПЧ, 2014 год); резолюция Генеральной Ассамблеи 53/144, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

тить карательные меры за общение с национальными, региональными и международными правозащитными механизмами⁴³.

20. Действительно, гражданскому обществу отводится жизненно важная роль в процессе предупреждения нарушений прав человека⁴⁴. Его представители помогают выявлять проблемы, вызывающие озабоченность, проводить мониторинг и давать консультации по вопросам законодательства, политики и практики государств и частных субъектов, задействуя свои местные контакты и специальные знания во всех этих областях. Гражданское общество⁴⁵ также участвует в образовании и профессиональной подготовке в области прав человека, в том числе способствуя изменению отношения к различным группам и вопросам. Эти виды деятельности создают информационную базу и ведут к его участию в региональных и международных правозащитных механизмах, начиная с вовлечения на национальном уровне, через национальные консультации и подготовку доклада, через внешний аспект, и заканчивая вновь на национальном уровне на этапе реализации. Также важна их роль в возбуждении дел на национальном, региональном или международном уровне.

Меры по предупреждению нарушений прав человека частными лицами

21. Государства, как правило, имеют право принимать решение о принятии надлежащих мер для предупреждения и расследования злоупотреблений частных субъектов, наказания за них и возмещения ущерба. Они должны учитывать весь спектр допустимых превентивных и восстановительных мер, в том числе в области политики, законодательства, нормативных положений и судебного разбирательства⁴⁶. Например, в том что касается дискриминации в отношении женщин, соответствующие меры включают в себя регулирование деятельности частных субъектов применительно к политическим и практическим мерам в области образования, занятости и здравоохранения, условиям и стандартам работы, а также в других областях, в которых частные субъекты предоставляют услуги или материальные средства, такие как банковские услуги и жилье (CEDAW/C/GC/28, пункт 13).

22. Важно отметить, что в рамках международного права прав человека государства не отказываются от своих обязательств, когда проводят приватизацию таких услуг⁴⁷, как водоснабжение и канализация (A/HRC/15/31), а также образование (A/69/402) или полномочия на осуществление арестов и задержаний⁴⁸. Государствам следует принять необходимые меры для того, чтобы эффективно контролировать деятельность предприятий, в том числе путем предоставления адекватных независимых механизмов контроля и подотчетности.

23. Наряду с обязательствами государства, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека⁴⁹ определяют элементы, которыми предприятия должны руководствоваться для того, чтобы выполнять свою корпоративную ответственность по соблюдению прав человека. Во-первых, они должны установить курс на осуществление политики, направленной на выполнение обязательства по уважению прав. Во-вторых, они должны постоянно проявлять должную осмотрительность в области прав человека с целью выявления,

⁴³ См. рекомендации в A/HRC/28/63; политика Подкомитета по предупреждению пыток по отношению к карательным мерам применительно к его мандату для посещения.

⁴⁴ Ответ Тринидада и Тобаго.

⁴⁵ Ответ Кубы.

⁴⁶ Руководящий принцип 1 предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

⁴⁷ Там же, Руководящий принцип 5 и комментарий к нему.

⁴⁸ Замечание общего порядка № 35 Комитета по правам человека, пункт 8.

⁴⁹ См. также «Ответственность корпораций за соблюдение прав человека: пособие по толкованию» (УВКПЧ, 2012 год).

предотвращения, смягчения и учета их воздействия на права человека и быть готовыми разъяснять серьезность своих намерений и действий общественности, в том числе и группам лиц, которых вероятнее всего может затронуть их производственная деятельность. Так как производственная деятельность, контекст и воздействие могут меняться, коммерческому предприятию следует периодически переоценивать свое потенциальное или реальное воздействие на все права человека. Предприятиям следует также стремиться предотвращать или смягчать любое отрицательное воздействие, непосредственно связанное с их производственной деятельностью, товарами или услугами в рамках их деловых связей. Наконец, они должны ввести в действие процессы, позволяющие принимать меры по ликвидации любых негативных последствий в отношении прав человека, которые они спровоцировали или к возникновению которых они причастны.

В. Роль образования в области прав человека

24. Образование в области прав человека способствует предотвращению нарушений прав человека и конфликтов, а также расширению участия в процессах принятия решений в рамках демократической системы⁵⁰. Оно должно быть запланировано как процесс, основанный на всеобщем участии на протяжении всей жизни и направленный на развитие знаний, навыков и подходов, стимулирующих стремление к защите и поощрению прав человека. В этом смысле оно предоставляет правообладателям возможность отстаивать свои права и развивает способность тех, кто обладает властью и ответственностью (носителей обязательств), таких как полиция, военные и государственные должностные лица, выполнять свои обязательства по защите, уважению и осуществлению прав человека⁵¹. Было установлено, что ненадлежащее образование в области прав человека представляет собой одно из самых серьезных препятствий к осуществлению всех прав человека всеми лицами (A/HRC/28/30, пункт 20).

25. Образование в области прав человека является в первую очередь обязанностью государства⁵². Государствам следует систематически внедрять образование в области прав человека в систему школьного образования и в программу профессиональной подготовки государственных служащих. К примеру, профессиональная подготовка судей и адвокатов должна охватывать нормы и стандарты прав человека, а также соответствующую международную и региональную судебную практику⁵³. Планы действий обеспечивают конкретное и методологически обоснованное руководство по осуществлению первого (система начального и среднего школьного образования) и второго этапов (высшее образование и профессиональная подготовка государственных служащих, представителей правоохранительных органов и военных) Всемирной программы образования в области прав человека⁵⁴, направленной на содействие осуществлению программ образования в области прав человека во всех секторах на национальном уровне. Совет по правам человека рассмотрел доклад об оценке (A/HRC/30/24) второго этапа Всемирной программы, основанный на национальных докладах об оценке,

⁵⁰ Декларация Организации Объединенных Наций об образовании и подготовке в области прав человека, пункт 2; A/HRC/27/28, пункты 1–9.

⁵¹ Ответ Кипра; ответ Мексики; ответ Объединенных Арабских Эмиратов.

⁵² См. «Право на образование в области прав человека» – веб-ресурс, где собраны соответствующие обязательства, взятые на себя государствами в рамках международных и региональных межправительственных форумов, доступный по адресу <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/Listofcontents.aspx>.

⁵³ Bertrand G. Ramcharan, *Preventive Human Rights Strategies* (London, New York, Routledge, 2010) p. 52.

⁵⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи 59/113, Всемирная программа образования в области прав человека.

представленных государствами, и государства могли рассмотреть возможность включения вопроса об осуществлении образования в области прав человека на национальном уровне в качестве регулярного элемента универсального периодического обзора⁵⁵.

26. Образование и профессиональная подготовка в области прав человека включают в себя разработку программ и учебных материалов, использование методологий, ставящих во главу угла учащегося, и методологий со всеобщим участием, принятие стимулирующих политических стратегий и мер по осуществлению политики, а также создание среды обучения, в которой соблюдаются права человека. Для этого необходимо наращивать соответствующие знания и навыки учителей и воспитателей. Инклюзивные школы, университеты и учебные заведения, которые поощряют права человека, на собственном примере демонстрируют уважение к другим, приветствуют и ценят по достоинству разнообразие, могут оказаться ключом к развитию как самой инклюзивности, так и инклюзивных подходов, и государствам следует их поощрять и охранять⁵⁶.

27. Образование в области прав человека является не только конкретной обязанностью государства, оно также осуществляется другими заинтересованными сторонами, включая НПЗУ (А/НRC/28/30, пункт 20) и гражданское общество⁵⁷. УВКПЧ оказывает поддержку национальным усилиям по обеспечению образования в области прав человека посредством своей работы на местах, координирует Всемирную программу образования в области прав человека, дает экспертные консультации, разрабатывает и распространяет методологические инструменты, основанные на надлежащей практике, и обеспечивает ресурсы для содействия обмену информацией⁵⁸.

28. Многие НПЗУ поощряют образование в области прав человека при помощи различных инструментов, включая радиoprogramмы, игры и интерактивные инструменты, а также онлайн-программы. Они также сосредотачивают основное внимание на конкретных группах, которые, вероятнее всего, могут стать жертвами дискриминации или нарушений. Это включает в себя программы, нацеленные на конкретные группы и на тех, кто с этими группами взаимодействует, например социальные службы, учителей и сотрудников школы, полицию. НПЗУ могут определять особые потребности конкретных групп путем осуществления мониторинга, изучения отдельных случаев и более широкого анализа статистических данных, что показывает преимущества согласованности и взаимного плодотворного сотрудничества различных функций этих органов.

29. НПЗУ также содействуют информированию общественности о правах человека⁵⁹ в средствах массовой информации, через пресс-релизы, отчеты, экспертные заключения и рекомендации⁶⁰ (включая содействие ратификации договоров по правам человека⁶¹). НПЗУ создали Выставочные центры как средство просвещения и пропаганды, и некоторые из них принимают участие в телевизионных программах, в том числе для ознакомления общественности с конкретными случаями и проблемами⁶². Наконец, НПЗУ также способствуют обмену между госу-

⁵⁵ Ответ Финского центра по правам человека.

⁵⁶ Ответ Сети поддержки научных специалистов, работающих в условиях риска. См. Global Coalition to Protect Education from Attack: Principles of State Responsibility to Protect Higher Education from Attack.

⁵⁷ Ответ Агентства по распространению международного гуманитарного права в Центральной Африке.

⁵⁸ См. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Pages/HREducationTrainingIndex.aspx>.

⁵⁹ Ответ Катара; ответ Национальной комиссии по правам человека Кореи.

⁶⁰ Ответ Словацкого национального центра по правам человека.

⁶¹ Ответ Национального центра Иордании по правам человека.

⁶² Ответ Совета Омбудсмана Австрии.

дарствами эффективной практикой и полученным опытом в тех случаях, когда их рекомендации и точки зрения становятся общеизвестными, например в рамках ежегодных докладов.

С. Инструменты планирования и мониторинга

30. Ряд инструментов планирования и мониторинга могут помочь государствам и другим заинтересованным сторонам в деле предупреждения нарушений прав человека, в частности при разработке политики. Некоторые государства разработали национальные планы действий в области прав человека⁶³ или планы действий по конкретным тематическим вопросам⁶⁴, которые могут служить ориентиром для усилий по профилактике. Кроме того, не менее важным является создание органа, объединяющего соответствующие государственные органы, национальные правозащитные учреждения и гражданское общество для представления консультаций государству или НПЗУ по вопросам прав человека в целом или относительно какой-либо конкретной группы⁶⁵, например престарелых⁶⁶.

Оценки воздействия на права человека

31. Оценки воздействия на права человека являются инструментами для изучения политики, законодательства, программ и проектов до их принятия для определения и оценки их воздействия на права человека (например, A/HRC/19/59/Add.5). Они предназначены для того, чтобы определить предусмотренное и непредусмотренное воздействие на осуществление прав человека, а также способность государства их защищать и гарантировать. В таком качестве они являются инструментом планирования, позволяющим предупреждать нарушения прав человека путем оценки формальной или очевидной совместимости законов, политики, бюджетов⁶⁷ и других мер с обязательствами в области прав человека, а также вероятного воздействия на практике, таким образом создавая возможность для повторного рассмотрения, пересмотра или урегулирования до их принятия. Предварительные консультации с соответствующими заинтересованными сторонами могут помочь в выявлении возможных последствий для прав человека. Подобные усилия могут привести к тому, что ветви и департаменты правительства начнут придерживаться обязательного подхода к планированию с учетом вопросов прав человека, а также обязательного и систематического использования рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов при разработке государственной политики⁶⁸. Так, среди последних примеров примечательным является требование, содержащееся в статье 7 Договора о торговле оружием, согласно которому, в случае если предлагаемая передача обычных видов оружия не запрещена, экспортирующее государство все же должно оценить, в какой сфере они могут быть использованы для совершения

⁶³ Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году, рекомендовали, чтобы «каждое государство рассмотрело вопрос о целесообразности разработки национального плана действий с перечислением мер, посредством которых государство могло бы совершенствовать защиту и поощрение прав человека». См. *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (United Nations, 2002).

⁶⁴ Ответ Албании; ответ Казахстана; ответ Гондураса. Представленные материалы отражали широкий спектр законов, политических мер и программ, в том числе в отношении торговли людьми, миграции и насилия в отношении женщин. См. также A/HRC/18/24, пункты 9–10.

⁶⁵ Ответ Аргентины; ответ Грузии. См. также A/HRC/18/24, пункты 18–19.

⁶⁶ Ответ Словакии.

⁶⁷ Конвенция о правах ребенка показала важность составления бюджета применительно к наилучшему обеспечению интересов ребенка (замечание общего порядка № 14 (2013), пункт 35). См. также A/HRC/28/30, пункт 19.

⁶⁸ См. иллюстрации в ежегодном докладе УВКПЧ 2011 года, стр. 64–66.

серьезных нарушений международного права прав человека или международного гуманитарного права или содействия подобным нарушениям.

32. В случае, когда оценка воздействия на права человека осуществляется лицами, определяющими политический курс, это может гарантировать учет всех прав человека на наиболее ранней стадии разработки политики. Например, планирование политики должно обеспечивать надлежащую социальную защиту и бороться с социальной изоляцией. Это имеет решающее значение, так как многие государства отреагировали на недавний финансовый кризис посредством принятия мер жесткой экономии, что привело к существенному сокращению расходов на социальные нужды⁶⁹. Согласно недавнему отчету УВКПЧ, «сокращение числа занятых в государственном секторе и снижение объема финансирования систем социального обеспечения привели к лишению или нарушению экономических, социальных или культурных прав, особенно применительно к тем, кто уже находится в маргинальном положении или рискует в нем оказаться, и в некоторых случаях они идут вразрез с запрещением дискриминации в пользовании правами человека» (E/2013/82, пункт 70). Председатель Комитета по экономическим, социальным и культурным правам отметил в этой связи, что для выполнения своих обязательств в области прав человека государства – участники Пакта об экономических, социальных и культурных правах должны оправдывать принятие мер жесткой экономии посредством представления доказательств того, что такие меры реально защищают права, провозглашенные в Пакте, и особенно права наиболее уязвимых лиц. Для этого государствам следует доказать, что все другие варианты были исчерпаны и что такие меры являются необходимыми, соразмерными, соответствующими базовым обязательствам и недискриминационными⁷⁰.

Сбор данных и анализ статистической информации

33. Сбор данных и анализ статистической информации о населении и конкретных вопросах имеют важное значение для предупреждения дискриминации в отношении конкретных групп населения и решения данной проблемы. Для этого, в свою очередь, необходимо, чтобы охват данных был достаточно правильным и репрезентативным: в тех случаях, когда определенные группы вообще не включены в процесс сбора данных, их отсутствие в программах или случаи дискриминации в их отношении не будут отражаться в статистической информации. Участие национальных правозащитных учреждений, гражданского общества, конкретных групп и специалистов по статистике в подготовке обзоров и вопросников помогает свести этот риск к минимуму. Правозащитный подход к дезагрегированию данных требует охвата наиболее уязвимых и социально отчужденных групп и обеспечения правозащитных гарантий для сбора, обработки, анализа и распространения этих данных (включая обеспечение прав на защиту, регистрацию и самоидентификацию данных)⁷¹.

34. Службы телефонной помощи, реестры жалоб и ходатайств национальных правозащитных учреждений (A/HRC/18/24, пункт 43) и аналогичные программы являются полезным дополнением к систематизированному сбору данных и могут также служить основой для выявления вопросов и проблем, которые не решаются должным образом или ранее не были определены.

⁶⁹ Ответ Омбудсмана Республики Латвия.

⁷⁰ Ариранга Г. Пиллай, председатель Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, письмо государствам-участникам от 16 мая 2012 года, доступно по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.

⁷¹ «SDGs [Sustainable Development Goals] Indicator Framework: A Human Rights Approach to Data Disaggregation to Leave No One Behind» (ОНЧР, 2015).

Показатели в области прав человека

35. Показатели в области прав человека⁷² являются основными инструментами, помогающими государствам оценить собственный прогресс в обеспечении осуществления прав человека своего народа, планировании действий для предотвращения нарушений прав человека и наблюдении за осуществлением таких действий для проверки их эффективности и необходимости корректировки или дальнейших действий. В работе договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека, например, использование соответствующих показателей позволяет помочь государствам-участникам в предоставлении договорным органам точной и актуальной информации и оценке прогресса в деле осуществления государствами своих обязательств по договорам⁷³.

36. УВКПЧ разработало концептуальную и методологическую базу показателей, которые можно применять и адаптировать к определенной обстановке в рамках национальных процессов с широким кругом участников. Для этой базы рекомендуется разработка структурных показателей, показателей процесса и результата. Такая конфигурация должна помочь оценить меры, принимаемые государствами по выполнению своих обязательств, начиная с принятия обязательств и согласия с международными стандартами прав человека (структурные показатели) через усилия для выполнения обязательств, проистекающих из стандартов (показатели процесса), и заканчивая результатами этих усилий (показатели результата). Например, в отношении права на свободу и личную неприкосновенность структурный показатель может указать дату вступления в силу этого права и его освещение в Конституции; показатель процесса может отразить долю претензий, связанных с осуществлением этого права, которые были рассмотрены национальными правозащитными учреждениями и по которым они вынесли решение; показатель результата покажет долю арестов и задержаний, которые были объявлены незаконными в национальных судах⁷⁴.

Исполнение рекомендаций, представленных механизмами по правам человека

37. Также очень важна разработка инструментов для выполнения рекомендаций, представленных государствам механизмами по правам человека. На первых порах сбор рекомендаций в открытой и понятной форме, доступной для всеобщего пользования⁷⁵, позволяет соответствующим государственным органам и другим заинтересованным сторонам наблюдать за их осуществлением. Это может быть оформлено в виде регулярно обновляемой электронной базы данных, доступной для всеобщего пользования, в которой может указываться ход выполнения, что облегчит применение подобных рекомендаций в разработке или пересмотре любой национальной стратегии или плана действий в области прав человека. Конкретные законы или процедуры могут быть приняты для осуществления международной и региональной судебной практики на национальном уровне, а представитель потерпевшего может быть приглашен для участия в работе пра-

⁷² Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (United Nations, 2012). См. также E/2011/90 по вопросам использования показателей при осуществлении экономических, социальных и культурных прав.

⁷³ Например, в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Гондурасу было рекомендовано разработать дезагрегированные показатели, с тем чтобы отслеживать и документировать случаи насилия между заключенными с целью выявления глубинных причин и разработки соответствующих стратегий предупреждения (CAT/C/HND/CO/1, пункт 17).

⁷⁴ Human Rights Indicators (см. выше сноска 72), стр. 88.

⁷⁵ Например, Универсальный индекс по правам человека обеспечивает доступ к информации о положении прав человека в конкретных странах, поступающей из международных правозащитных механизмов в системе Организации Объединенных Наций.

вительственного органа, которому было доверено рассмотрение этого конкретного дела на национальном уровне⁷⁶. В рамках министерств также могут быть установлены постоянные механизмы для контроля за осуществлением рекомендаций, в частности с учетом структурных проблем, которые могут быть выявлены благодаря региональным правозащитным механизмам, и для предотвращения дальнейших нарушений, обусловленных этими проблемами⁷⁷.

38. Осуществление рекомендаций правозащитных механизмов в области прав человека в рамках национальных стратегий и программ требует действенной координации усилий, наличия аналитической основы и согласованного методологического подхода. Причины нарушений прав человека могут быть очевидными, например законы или политические меры, которые исключают из системы образования определенные группы лиц. Они также могут быть более сложными и охватывать широкий спектр правовых, политических, практических и социальных позиций. Участие пострадавших лиц может помочь определить причины и проанализировать возможные решения, а также рассмотреть вопрос о праве участвовать в принятии решений. Опыт свидетельствует о том, что полезным подспорьем в этой связи может стать учреждение постоянных и инклюзивных механизмов координации и последующего контроля (A/HRC/27/41, пункт 101). Консультации со всеми уровнями государственной власти и их задействованность с самого начала помогают обеспечить их последующее участие вплоть до этапа осуществления. Создание (меж-)министерских или межведомственных органов с четко обозначенным ведущим министерством, которые также включают в себя национальные правозащитные учреждения и гражданское общество, может расширить возможности для принятия своевременных мер. Обеспечение участия этих органов или процессов в консультациях и координации в отношении предотвращения нарушений прав человека, как и в случае осуществления рекомендаций от механизмов по правам человека, может способствовать эффективности, согласованности и последовательности.

39. Ключевую роль также будет играть планирование, мониторинг и подотчетность, связанные с обязательствами в области прав человека, содержащимися в новой повестке дня на период после 2015 года. Государства вновь подтвердили в заключительном проекте целей устойчивого развития, что новая повестка дня на период после 2015 года будет руководствоваться целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, включая полное уважение международного права, и основываться на Всеобщей декларации прав человека, международных правозащитных договорах и других международных документах, таких как Декларация о праве на развитие⁷⁸. Эффективное осуществление повестки дня будет зависеть от создания мощных рамок «последующей деятельности и обзора», позволяющих обеспечить выполнение обязательств⁷⁹.

⁷⁶ Ответ Парагвая.

⁷⁷ Ответ Украины.

⁷⁸ Окончательный проект итогового документа на период после 2015 года от 8 июля 2015 года, пункт 10. См. также, например, предварительную цель 16 («Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»), целью которой, среди прочего, будет укрепление соответствующих национальных институтов, в том числе на основе международного сотрудничества, с целью создания на всех уровнях потенциала для предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью, а также поощрения и обеспечения соблюдения недискриминационных законов и стратегий в области устойчивого развития.

⁷⁹ Integrating Human Rights into the Post-2015 Development Agenda - Follow-up and Review: Ensuring Accountability for the SDGs (OHCHR, May 2015).

IV. Роль международных и региональных заинтересованных сторон в предупреждении

40. Международные и региональные заинтересованные стороны могут оказывать государствам помощь в выявлении пробелов или слабых мест в защите, законах, политике и практике и в предложении коррективных мер, в том числе посредством универсального периодического обзора.

A. Международные и региональные правозащитные механизмы

41. Международные и региональные правозащитные механизмы⁸⁰ дополняют национальные процессы по предупреждению нарушений прав человека и оказывают им содействие при помощи высшей оценки и специальных знаний применительно к ситуации, законам, политике и практике, опираясь на свои знания порядков других государств и проблем, с которыми они сталкиваются. Они также поощряют взаимодействие и сотрудничество государств и других заинтересованных сторон по вопросам прав человека и способствуют разъяснению содержания прав, так как их рекомендации часто являются доступными общественности. Совет по правам человека напомнил о своей роли в предупреждении нарушений прав человека посредством сотрудничества и диалога в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи (A/HRC/RES/24/16, преамбула). В то время как международная система привносит в защиту прав человека глобальную перспективу и универсальность, региональные механизмы могут иметь «более прочный потенциал для раннего выявления и могут задействовать опыт разрешения аналогичных ситуаций в странах региона... некоторые страны реагируют лучше на примеры, взятые из опыта, приобретенного соседними странами» (A/HRC/28/30, пункт 18).

42. Эти механизмы обычно следят за выполнением обязательств в области прав человека путем рассмотрения периодических докладов и индивидуальных сообщений. В своих соображениях относительно подобных сообщений соответствующие механизмы не только рассматривают вопрос о том, имело ли место нарушение в каждом отдельном случае, но и представляют анализ причин его возникновения, а также определяют, какие меры следует принять для предотвращения повторения подобных нарушений⁸¹. Механизмы подачи жалоб также могут напрямую предотвращать нарушения прав человека благодаря их положениям о временных мерах⁸². Другим примером функций международных и региональных

⁸⁰ К ним относятся механизмы Организации Объединенных Наций, а также механизмы, учрежденные, например, Европейским союзом, Советом Европы, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, Африканским союзом и Организацией американских государств. См. K. Martin-Chenut and S. Turgis in E. Decaux and S. Touzé, *La Prévention des Violations des Droits de l'Homme* (сноска 3 выше); Linos-Alexandre Sicilianos, *The Prevention of Human Rights Violations*, Parts I and II (Athens, The Hague, New York, Martinus Nijhoff, 2001).

⁸¹ Например, Комитет по правам человека положительно оценил «оперативные ответные действия и меры, принятые государством-участником, в целях устранения посягательств на религиозные свободы, о которых говорилось в соображениях Комитета в связи с сообщением № 1155/2003 (*Леурваг против Норвегии*, Соображения, принятые 3 ноября 2004 года), включая внесение изменений в Закон об образовании» (CCPR/C/NOR/CO/5).

⁸² Некоторые механизмы могут на любой стадии до рассмотрения дела направить государству запрос о «временных мерах» для предотвращения нанесения любого непоправимого ущерба автору или предполагаемой жертве в конкретном случае. Подобные запросы, как правило, направляются для предотвращения действий, которые впоследствии не могут быть отменены, например исполнение смертного приговора или депортация лица, которому угрожает опасность подвергнуться пыткам.

механизмов являются процедуры урегулирования дружеским путем Межамериканской комиссии по правам человека, которая стремится гарантировать неповторение с целью предотвращения будущих нарушений прав человека⁸³. В число этих гарантий входит принятие новых законов и отмена существующих⁸⁴, реализация государственной политики, направленной на защиту прав человека, и осуществление профессиональной подготовки в области прав человека для государственных должностных лиц⁸⁵.

43. Механизмы для предотвращения пыток⁸⁶, специальные процедуры, учрежденные Советом по правам человека, и некоторые договорные органы осуществляют поездки в страны и подготавливают тематические отчеты и исследования. Многие также способствуют предупреждению, разрабатывая новые стандарты и руководящие принципы и оказывая государствам помощь в интерпретации положений, включенных в правозащитные инструменты. Некоторые уполномочены проводить расследования, применять механизмы раннего предупреждения или осуществлять незамедлительные действия, главной целью которых является предупреждение нарушений прав⁸⁷ человека.

44. Универсальный периодический обзор представляет собой уникальный процесс, в рамках которого рассматриваются доклады по правам человека всех государств – членов Организации Объединенных Наций. Он дает государствам возможность представить информацию о мерах, принятых для улучшения положения в области прав человека и преодоления трудностей по осуществлению прав человека всеми лицами, находящимися в их юрисдикции. Он может оказывать государствам помощь в выявлении потенциальных нарушений и способов их устранения, в том числе путем обмена эффективной практикой. Выполнение рекомендаций привело к позитивным изменениям в законодательной и политической сфере⁸⁸.

В. Вклад международных и региональных организаций в предупреждение

45. Международные и региональные организации, включая Организацию Объединенных Наций⁸⁹, способствуют предупреждению нарушений прав человека в рамках их соответствующих мандатов, оказывая поддержку государствам в выполнении их обязательств в отношении прав человека⁹⁰. Резолюция 48/141 Генеральной Ассамблеи конкретно предписывает УВКПЧ «играть активную роль в

⁸³ Inter-American Commission on Human Rights, Impact of the Friendly Settlement Procedure (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 45/13 of 18 December 2013).

⁸⁴ Там же, стр. 52.

⁸⁵ Там же, стр. 6.

⁸⁶ В том числе Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Комитет Совета Европы по предупреждению пыток.

⁸⁷ Например, процедура раннего предупреждения и незамедлительных действий Комитета по ликвидации расовой дискриминации; процедура сообщений специальных процедур.

⁸⁸ См. «Национальный план действий в области прав человека: Уганда выполняет свои обязательства в рамках универсального периодического обзора», доступный по адресу <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/UgandaNationalHumanRightsActionPlan.aspx>.

⁸⁹ Одной из целей Организации Объединенных Наций является «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру» (статья I Устава Организации Объединенных Наций). Роль Международного уголовного суда и аналогичных органов, заключающаяся в дополнении и укреплении национальных процессов уголовной юстиции, может также способствовать предупреждению безнаказанности и будущих нарушений прав человека.

⁹⁰ Ответ Италии.

деле устранения нынешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации всех прав человека и в деле недопущения продолжения нарушений прав человека во всем мире». УВКПЧ обеспечивает технические знания и развитие потенциала, тем самым оказывая помощь правительствам в выполнении своих обязательств, поддерживая частных лиц, отстаивающих свои права и объективно отмечающих нарушения прав человека⁹¹. Кроме того, в рамках Совета Европы, например, государства могут обращаться к Директорату по правам человека Совета Европы и к его Европейской комиссии «Демократия через закон» (Венецианской комиссии) за помощью в подготовке законов или оценке их соответствия стандартам в области прав человека.

46. Недавний запуск инициативы «Права человека прежде всего» (ПЧПВ) укрепил решающую роль Организации Объединенных Наций в деле предупреждения. ПЧПВ является инициативой Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, предназначенной для того, чтобы гарантировать, что система Организации Объединенных Наций принимает оперативные и эффективные меры для предотвращения серьезных и крупномасштабных нарушений международных прав человека или гуманитарного права или реагирования на них, как это предусмотрено Уставом Организации Объединенных Наций и резолюциями. Основное внимание уделяется предупреждению и гарантии того, что защита прав человека людей является приоритетом при разработке стратегий и оперативной деятельности для всех подразделений Организации Объединенных Наций⁹² и что они в то же время оказывают поддержку государствам в выполнении их обязательств.

47. Действительно, многие кризисы являются результатом длительных и динамических процессов, в корне которых лежат долгосрочные схемы нарушений целого ряда прав, которые способствовали развитию нестабильности, насилия и конфликтов из-за того, что их решением не занялись на достаточно раннем этапе. Для ответной реакции на уровне Организации Объединенных Наций необходимо, чтобы ранние признаки нарушений были выявлены своевременно и чтобы в их отношении были приняты меры. В этом контексте ключевую роль играет скорейшая доступность информации и анализ положения в области прав, позволяющие увязать схемы нарушений прав с изменениями в политике и безопасности. Наряду с правозащитными отделениями Организации Объединенных Наций на местах, механизмы по правам человека собирают огромный объем информации о проблемах в области прав человека, в том числе о пробелах в защите прав человека, возможностях нарушений и схемах, масштабе и характере нарушений. После эффективного анализа, координации и передачи по соответствующим каналам данная информация оказывает влияние на разработку стратегий и ответных мер в партнерстве с государствами, а также на принятие решений в отношении лучшего курса действий для Организации Объединенных Наций. Фокусируя внимание на предупреждении, инициатива ПЧПВ укрепляет эту связь между нарушениями в качестве ранних знаков предупреждения и ранними действиями со стороны Организации Объединенных Наций⁹³.

⁹¹ Например, доклад УВКПЧ о вариантах технической помощи и создания потенциала для включения прав человека в национальные стратегии с использованием передовой мировой практики в этой области (A/HRC/27/41).

⁹² Доступно по адресу <http://www.un.org/sg/rightsupfront/>.

⁹³ ПЧПВ начинает приводить к изменениям во внутренней политике Организации Объединенных Наций в отношении ситуаций, связанных с нарушениями. Например, эта инициатива представила концептуальную защиту и институциональную поддержку для решения, принятого руководством Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане, об открытии доступа на огороженную территорию Организации Объединенных Наций для защиты гражданских лиц, ищущих убежище. Во время кризиса в Центральноафриканской Республике в 2013–2014 годах подход ПЧПВ способствовал

V. Выводы и рекомендации

48. Предупреждение нарушений прав человека является преимущественно обязанностью государства. Для этого требуется постоянный превентивный и системный процесс устранения факторов риска и причин нарушений прав человека посредством ряда мер, в том числе в области законов, политики и практики, направленных на обеспечение соблюдения и защиты всех прав человека для всех лиц, находящихся на территории государства или под его юрисдикцией. Международные и региональные организации вносят свой вклад в предупреждение нарушений прав человека в рамках их соответствующих мандатов, оказывая государствам поддержку в выполнении их обязательств в области прав человека.

49. Для обеспечения базы для предупреждения нарушений прав человека требуется ратификация договоров по правам человека и их осуществление на национальном уровне; регулярный и независимый пересмотр существующих и предлагаемых законов и политических мер на предмет соблюдения этих положений; а также обеспечение эффективных средств правовой защиты от нарушений прав человека, которые предусматривают как компенсацию для жертв, так и институциональные изменения для предотвращения повторения подобных нарушений. Это в свою очередь требует создания независимых учреждений, в том числе НПЗУ, и доступной и эффективной правовой системы.

50. Культура соблюдения прав человека должна формироваться путем эффективного, независимого, открытого процесса мониторинга и проверки, который критически и конструктивно охватывает все заинтересованные стороны, включая правообладателей, в частности женщин и представителей наиболее уязвимых и социально изолированных групп.

51. Эффективное образование в области прав человека, которое развивает знания, навыки и отношения, стимулирующие действия в защиту прав человека, и применяет разумные методологии, является необходимым и дополняет другие превентивные меры.

52. Государства должны обеспечивать защиту от нарушений прав человека, совершаемых частными субъектами, и могут нарушать свои обязательства по международному праву прав человека в тех случаях, когда они не принимают надлежащих мер для предупреждения и расследования нарушений, совершаемых частными субъектами, наказания за них и возмещения ущерба. Государства должны учитывать весь спектр допустимых превентивных и восстановительных мер, включая политику, законодательство, нормативные положения и решения суда. Наряду с этим, частные субъекты также должны уважать права других людей, а коммерческие предприятия должны исполнять свое обязательство соблюдать права человека. Для этого необходимо принятие адекватных мер по предотвращению, смягчению последствий и, где это уместно, исправлению неблагоприятного воздействия на права человека.

53. Государство должно обеспечить национальным правозащитным учреждениям и гражданскому обществу благоприятные условия для выполнения их функций, что будет способствовать дальнейшему выполнению его глав-

возникновению среди высшего руководства Организации Объединенных Наций нового чувства ответственности в отношении необходимости преодоления кризиса с точки зрения защиты прав человека.

ной обязанности предотвращать нарушения прав человека. НПЗУ и гражданское общество предоставляют независимую экспертизу, помощь жертвам, информируют общественность и конкретные группы об их правах и возможности получить к ним доступ, а также выполняют другие функции, такие как посещение мест, где содержатся лица, лишённые свободы.

54. Инструменты планирования и мониторинга, включая оценки воздействия на права человека, могут оказывать государствам помощь в поощрении и защите прав человека и предотвращать их нарушения при помощи показателей в области прав человека, сбора и анализа статистики с учетом рамок УВКПЧ (HR/PUB/12/5).

55. Международные и региональные правозащитные механизмы обеспечивают независимую экспертизу и придают импульс действиям и аналитической деятельности на национальном уровне. Процедуры представления жалоб и механизмы раннего предупреждения также могут способствовать предупреждению нарушений прав человека.