



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 July 2018
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать девятая сессия

10–28 сентября 2018 года

Пункты 3 и 5 повестки дня

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

Правозащитные органы и механизмы

Региональные механизмы по поощрению и защите прав человека

Доклад Консультативного комитета Совета по правам человека



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Создание региональных и субрегиональных правозащитных механизмов	3
III. Успехи в работе региональных и субрегиональных правозащитных механизмов	6
IV. Проблемы, с которыми сталкиваются региональные и субрегиональные правозащитные механизмы.....	10
V. Роль Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в деле поощрения региональных и субрегиональных правозащитных механизмов	12
VI. Вклад других субъектов в работу региональных и субрегиональных правозащитных механизмов	14
VII. Влияние региональных и субрегиональных правозащитных механизмов на обеспечение защиты прав человека	16
VIII. Выводы и рекомендации	19

I. Введение

1. В свете принятия Советом по правам человека решения 32/115 Консультативному комитету было поручено подготовить доклад о региональных механизмах по поощрению и защите прав человека, в частности о прогрессе, достигнутом в создании региональных и субрегиональных механизмов по поощрению и защите прав человека; успехах, достигнутых ими во всех регионах мира; и роли, которую сыграло или может сыграть в будущем Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в деле поощрения сотрудничества между международными и региональными правозащитными механизмами. Комитету было также поручено определить способы повышения той роли, которую региональные и субрегиональные механизмы играют в поощрении и защите прав человека, и укрепления универсальных правозащитных стандартов, в том числе зафиксированных в международных договорах о правах человека, и представить доклад Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии. Существует надежда на то, что празднование семидесятой годовщины Всеобщей декларации прав человека и двадцать пятой годовщины Венской декларации и Программы действий будет способствовать поощрению роли региональных механизмов в контексте настоящего представления.

2. На своей семнадцатой сессии в августе 2016 года Комитет заслушал доклады экспертов, обсудил региональные механизмы по поощрению и защите прав человека и учредил редакционную группу для подготовки доклада о ходе работы. В настоящее время в состав этой группы входят: Мохамед Беннани, Лоранс Буасон де Шазурн, Марио Луис Кориолано, Карла Анания де Валера, Михаил Лебедев, Синьшэн Лю, Каору Обата, Катарина Пабель (Председатель), Анантония Рейес Прадо, Чханрок Со (Докладчик) и Имеру Тамрат Йигезу.

3. На этой же сессии Консультативного комитета редакционной группой был разработан вопросник в соответствии с решением 32/115, в котором Совет призвал Комитет рассмотреть мнения и соображения соответствующих заинтересованных сторон. Этот вопросник был распространен среди различных заинтересованных сторон, в том числе среди государств – членов Организации Объединенных Наций, международных и региональных организаций, соответствующих мандатариев специальных процедур и договорных органов, национальных правозащитных учреждений и организаций гражданского общества, с крайним сроком для ответа – 31 октября 2016 года. По состоянию на 1 февраля 2017 года получено 23 ответа на вопросник, в том числе от девяти государств, пяти неправительственных организаций (НПО), семи национальных правозащитных учреждений и двух организаций иного типа.

II. Создание региональных и субрегиональных правозащитных механизмов

4. В настоящем докладе выделяется пять регионов или районов, в которых были (или должны быть) созданы региональные правозащитные механизмы, а именно: Европа, Северная и Южная Америка, Африка, арабские государства и Азия¹. В первых четырех из этих регионов уже имеются региональные и субрегиональные механизмы, в то время как в Азии имеются лишь некоторые субрегиональные механизмы. Несмотря на серьезные различия между региональными и субрегиональными правозащитными органами, касающиеся, прежде всего, пересечения их юрисдикции и сферы ответственности, в настоящем исследовании все они рассматриваются как различные аспекты одного и того же процесса, ведущего к адаптации защиты и поощрения прав человека к местным условиям. Ниже приводится обзор таких механизмов.

¹ Для целей настоящего доклада под Азией понимается весь Азиатско-Тихоокеанский регион, в том числе Океания.

5. В Европе действует одна из наиболее эффективных систем защиты прав человека, которая, в частности, опирается на совокупность сетей экспертов и межправительственное сотрудничество. Ее истоки восходят к созданию в 1949 году Совета Европы и принятию в 1950 году Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд по правам человека, учрежденный в 1959 году и реорганизованный в 1998 году в рамках Протокола 11, выступает в роли основного механизма защиты прав человека в Европе. Все 47 государств – членов Совета Европы являются участниками Европейской конвенции по правам человека. Судьи избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы и обладают высокой степенью независимости от правительств своих соответствующих стран. Кроме того, государства могут подавать межгосударственные жалобы, а в крайних случаях даже требовать исключения членов за грубые и систематические нарушения Конвенции. Решения Суда устанавливают юридические обязательства для соответствующего государства². Европейская социальная хартия, посвященная экономическим и социальным правам, подлежит применению в квазисудебном порядке. Решения и выводы Европейского комитета по социальным правам – контрольного органа, учрежденного в соответствии с договором, – в той их части, которая касается договорных положений, имеющих обязательную юридическую силу, должны соблюдаться соответствующими государствами, даже если в их национальных правовых системах они не могут быть применены напрямую. Эти решения и выводы устанавливают правовые нормы и могут служить основой для позитивных подвижек в сфере социальных прав посредством изменения законодательства и правоприменительной практики на национальном уровне³. К числу других важных организаций по защите и поощрению прав человека в Европе относятся Агентство Европейского союза по основным правам и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

6. Межамериканский правозащитный механизм восходит к принятию Организацией американских государств (ОАГ) в апреле 1948 года Американской декларации прав и обязанностей человека. В результате этой Декларации был принят Устав ОАГ, а в 1959 году была учреждена Межамериканская комиссия по правам человека, призванная укрепить процесс осуществления мер по защите прав человека среди 35 государств – членов ОАГ. Вслед за принятием в 1969 году Американской конвенции по правам человека в 1979 году был учрежден Межамериканский суд по правам человека. Благодаря посещению стран, публикации страновых и тематических докладов и проведению поездок на места Комиссия может следить за тем, как государствами-членами осуществляются права человека. Кроме того, она выполняет квазисудебные функции, поскольку уполномочена толковать документы по правам человека, разрабатываемые ОАГ, и выносить по индивидуальным жалобам рекомендации, которые, однако, не имеют обязательной юридической силы. В Комиссию могут быть поданы индивидуальные жалобы, основанные на положениях Декларации или Конвенции⁴. Комиссия рассматривает все дела, но предстать перед ней могут только те государства – члены ОАГ, которые ратифицировали Конвенцию и признали юрисдикцию Суда. Кроме того, индивидуальные жалобы могут быть направлены в Комиссию в контексте некоторых других региональных договоров о правах человека, в частности Межамериканской конвенции о предупреждении пыток и наказании за них, Межамериканской конвенции о предупреждении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин, Межамериканской конвенции о насильственных исчезновениях лиц и Дополнительного протокола к Конвенции о

² См. Европейский суд по правам человека, «50 вопросов о работе ЕСПЧ» (февраль 2014 года), доступно по ссылке https://www.echr.coe.int/documents/50questions_rus.pdf.

³ Для получения более подробной информации см. www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/about-the-charter.

⁴ См. International Justice Resource Center, “Inter-American human rights system”, доступно по ссылке www.ijrcenter.org/regional/inter-american-system/.

правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол)⁵.

7. Появление африканского правозащитного механизма стало ответом на проблемы, связанные с деколонизацией, расовой дискриминацией, защитой окружающей среды и беженцами. Африканская хартия прав человека и народов была принята в 1981 году и вступила в силу в 1986 году. В соответствии с Хартией в 1987 году была учреждена Африканская комиссия по правам человека и народов. На основе протокола к Хартии от 1998 года, вступившего в силу в 2004 году, был создан Африканский суд по правам человека и народов, который начал свою работу в 2006 году. По состоянию на сентябрь 2016 года Африканскую хартию ратифицировали 54 из 55 государств – членов Африканского союза (за исключением Южного Судана), и почти половина его государств-членов ратифицировали Протокол к Уставу⁶. Исходя из положений Устава, Комиссия может принимать жалобы или сообщения от отдельных лиц и государств, тогда как Суд может принимать жалобы от Комиссии, государств – участников Протокола и африканских межправительственных организаций. Неправительственные организации, имеющие статус наблюдателя при Комиссии, и физические лица из государств, признавших юрисдикцию Суда, могут также возбуждать в нем дела напрямую, однако лишь шесть государств – членов Африканского союза признали компетенцию Суда рассматривать такие жалобы. По состоянию на январь 2016 года Суд получил 74 ходатайства и завершил рассмотрение 25 дел⁷. В то же время Комиссия имеет более богатую историю судебной работы. По состоянию на ноябрь 2017 года Комиссия получила 659 сообщений и завершила рассмотрение 446 из них. Еще одним важным региональным правозащитным механизмом является Африканский комитет экспертов по правам и благосостоянию ребенка, на который возложена задача поощрения и защиты прав, провозглашенных в Африканской хартии прав и благополучия ребенка, которая вступила в силу в 1999 году и была ратифицирована 48 государствами-членами. Кроме того, существуют субрегиональные суды, которые за многие годы вынесли решения по ряду важных дел, связанных с правами человека, в частности Суд Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Суд Восточной Африки.

8. Нынешняя Арабская хартия прав человека была принята в мае 2004 года Советом Лиги арабских государств (ЛАГ) на высшем уровне после пересмотра предыдущей версии Хартии, принятой в 1994 году, но не ратифицированной ни одним из государств – членов Лиги. Хартия вступила в силу в марте 2008 года, через два месяца после того, как седьмой документ о ратификации был сдан на хранение в Генеральный секретариат Лиги в соответствии с пунктом 2 статьи 49 ее Устава. Хартию ратифицировали 14 из 22 государств – членов ЛАГ. Вместе с тем многие из ее положений противоречат международным стандартам⁸. Арабский комитет по правам человека был создан в 2009 году для наблюдения за тем, как государствами – участниками Хартии осуществляются закрепленные в ней права и свободы, и подготовки своих замечаний и рекомендаций в соответствии с положениями Хартии. В 2014 году Совет ЛАГ утвердил Статут Арабского суда по правам человека. Юрисдикция Суда распространяется на все судебные дела, вытекающие из осуществления и толкования Хартии или любой другой арабской конвенции в области прав человека. Еще одним важным механизмом, который следует принимать во внимание, является Организация исламского сотрудничества (ОИС) – межрегиональная организация, объединяющая членов из Африки, Европы, Азии и даже Южной Америки. В 2011 году была создана Независимая постоянная комиссия ОИС по правам человека, которая определила в качестве ключевых приоритетов своей

⁵ Inter-American Commission on Human Rights, “The Organization of American States”, доступно по ссылке www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp.

⁶ В число других важных институтов в контексте Африканского союза входят Африканский механизм коллегиального обзора и Панафриканский парламент.

⁷ См. <http://en.african-court.org/index.php/cases/2016-10-17-16-18-21#finalised-cases>.

⁸ См. Mervat Rishmawi, “The revised Arab Charter on Human Rights: a step forward?”, *Human Rights Law Review*, vol. 5, No. 2 (January 2005).

работы права женщин, права детей, образование в области прав человека и право на развитие⁹.

9. В Азиатско-Тихоокеанском регионе пока еще нет регионального правозащитного механизма, несмотря на то, что с 1990 года было организовано несколько практикумов для обсуждения возможности его создания¹⁰. Тем не менее на субрегиональном уровне, в частности в Юго-Восточной Азии, в этом отношении был достигнут определенный прогресс. Первое соглашение Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в котором рассматривалась возможность создания регионального правозащитного механизма, было принято в июне 1993 года, вслед за Венской декларацией и Программой действий. В ноябре 2007 года государства – члены АСЕАН подписали Устав Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, в котором говорилось о поощрении и защите прав человека, а также заявлялось о приверженности делу создания регионального правозащитного механизма. Соответственно, в июле 2009 года была учреждена Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека. В 2012 году страны АСЕАН единогласно приняли Декларацию прав человека АСЕАН, однако суд по правам человека еще не создан. Несмотря на многообещающий прогресс, достигнутый на субрегиональном уровне, процесс создания регионального механизма для всего азиатского региона еще не завершен¹¹. В этой связи одним из примеров является предложение Конституционного суда Республики Корея о создании Азиатского суда по правам человека, которое было сделано в ходе третьего конгресса Всемирной конференции по вопросам конституционного правосудия в 2014 году.

III. Успехи в работе региональных и субрегиональных правозащитных механизмов

Судебные и квазисудебные решения

10. Наиболее заметно вклад региональных правозащитных механизмов проявляется в судебных решениях и попытках комиссий повлиять на поведение государств-членов¹². Влияние Межамериканской комиссии по правам человека и основополагающих решений Межамериканского суда по правам человека распространяется на страны, выходящие за границы сферы охвата первоначальных решений. Так, офицеры из нескольких диктаторских режимов стран Латинской Америки находились под защитой законов об амнистии, пока в 2001 году Суд не вынес решение по делу *Барриос Альтос против Перу*, согласно которому эти законы нарушают международное право прав человека. После этого в ряде стран, в том числе в Аргентине и Чили, были отменены национальные законы об амнистии и начато судебное преследование офицеров за преступления, совершенные ими в 1970-х годах. Результатом превентивного подхода Суда к нарушениям прав человека, особенно его требований о возмещении ущерба, стало то, что на протяжении 2000-х годов в некоторых случаях Суд начал восприниматься как «уникальный фактор, ведущий к переменам¹³».

⁹ См. www.oic-iphrc.org/en/about.

¹⁰ См. www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1997/03/un-workshops-on-regional-arrangement-for-human-rights-in-the-asia-pacific.html.

¹¹ См. ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, доступно по ссылке <http://aichr.org/press-release/the-adoption-of-the-asean-human-rights-declaration-ahrd-at-the-21st-asean-summit-and-the-special-meeting-of-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-aichr/>.

¹² Следует отметить, что в тех случаях, когда существует неминуемая опасность причинения непоправимого ущерба лицам или группам, в Африканской, Межамериканской и Европейской комиссиях по правам человека наряду с другими региональными механизмами применяются меры предосторожности. Это мощный защитный механизм, особенно с точки зрения защиты правозащитников, которым угрожает опасность.

¹³ Geneviève Lessard, “Preventive reparations at a crossroads. The Inter-American Court of Human Rights and Colombia’s search for peace”, *International Journal of Human Rights*, (January 2017).

11. Решения Европейской комиссии по правам человека¹⁴ и, позднее, Европейского суда по правам человека также оказали значительное влияние на законодательство и практику ряда государств. Примеры этого включают в себя изменение процедур содержания под стражей в Бельгии, Германии, Греции и Италии, а также обращения с иностранцами в Нидерландах, Швейцарии и других странах, изменение законодательства в области свободы прессы в Великобритании и регламента прослушивания телефонных разговоров в Швейцарии, пересмотр оказания правовой помощи в Италии и Дании и процедур ускоренного проведения судебных разбирательств в Италии, Нидерландах и Швеции, а также изменение законодательства о неприкосновенности частной жизни в Италии¹⁵. В 1981 году Суд вынес решение по делу *Даджен против Соединенного Королевства*, согласно которому положения уголовного законодательства Северной Ирландии, запрещающие половые сношения по обоюдному согласию между взрослыми мужчинами, нарушали право на частную жизнь, гарантируемое статьей 8 Европейской конвенции о правах человека. Результатом этого решения стала отмена в 1982 году в Северной Ирландии уголовной ответственности за гомосексуальные отношения между лицами мужского пола¹⁶. Несмотря на то, что решения Суда носят обязательный характер только по отношению к соответствующему государству, судебная практика ведет к формированию стандартов в области прав человека, имеющих большое значение для всех государств-членов.

12. В 2001 году Африканская комиссия по правам человека и народов рассматривала сообщение, касающееся предполагаемых нарушений прав человека представителей народа огони в Нигерии. Это был первый случай, когда Комиссия решительно и основательно рассматривала предполагаемые нарушения экономических, социальных и культурных прав¹⁷. Еще один интересный пример судебной работы представляет собой Суд Восточной Африки, который изменил толкование своего мандата, с тем чтобы в него входили случаи нарушений прав человека¹⁸. Кроме того, система ЭКОВАС, получившая наибольшую известность благодаря своей юридической практике в области прав женщин и детей, допускает *actio popularis* – направление жалоб третьими сторонами от имени жертв, – что не допускается даже в европейском механизме.

Установление стандартов

13. Хотя судебные решения, создающие правовой прецедент, представляют собой одну из форм установления строгих стандартов, региональные механизмы также успешно играют роль в распространении и укреплении в своих регионах правозащитных норм и стандартов в сотрудничестве с государствами-членами. Европейская система защиты прав человека содействует поощрению защиты прав человека в европейских странах и служит образцом для всех стран мира. Возможность разработки правозащитных норм и высокого уровня их соблюдения обусловлена тем, что прежде в Европе уже действовали сильные нормы, однако Европейская конвенция о правах человека помогла в разработке правозащитных стандартов и новым государствам-членам, в частности в связи с присоединением в период после 1990 года большого числа новых государств-членов из Восточной и Юго-Восточной Европы. Черногория, которая присоединилась к Совету Европы в 2007 году, демонстрирует пример того, как региональный правозащитный механизм может помочь в установлении стандартов на основе сотрудничества, а не только посредством

¹⁴ Являлась предшественником расширенного Европейского суда по правам человека до вступления в 1998 году в силу Протокола № 11.

¹⁵ См. Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3rd ed. (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2013).

¹⁶ Информационно-тематический листок Европейского Суда по правам человека «Гомосексуальность: уголовно-правовой аспект» (2014 год), доступно по ссылке https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Homosexuality_RUS.pdf.

¹⁷ Fons Coomans, “The Ogoni case before the African Commission on Human and Peoples’ Rights”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 52 (July 2003).

¹⁸ Ally Possi, “The East African Court of Justice: towards effective protection of human rights in the East African Community”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 17 (2013).

судебных решений. По данным правительства Черногории, в стране был принят целый ряд стратегических документов и планов действий, в том числе в отношении перемещенных лиц, улучшения положения рома и «балканских египтян», торговли людьми, защиты прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров, а также защиты детей и пожилых людей. Что касается правовых изменений, то Черногория внесла поправки в Закон о запрещении дискриминации, Закон о гендерном равенстве, Закон о защитнике прав человека и свобод и приняла Закон о запрещении дискриминации в отношении инвалидов. Кроме того, в соответствии с рекомендациями Совета Европы Черногория включила в Закон о запрещении дискриминации всеобъемлющее определение ненавистнической риторики¹⁹.

14. Этот основанный на сотрудничестве подход отмечается также и в Африке. На своей пятой сессии Африканская комиссия по правам человека и народов постановила, что государствам-участникам следует включить в свои учебные программы курс, посвященный правам человека, и создать комитеты по правам человека на национальном, субнациональном и региональном уровнях. В некоторых африканских странах, в частности в Нигерии, положения Африканской хартии прав человека и народов были включены в национальное законодательство. Комиссия также выступила в качестве спонсора ряда семинаров и международных конференций, посвященных широкому спектру вопросов, таких как общественно полезные работы, экономические, социальные и культурные права, ВИЧ и СПИД в Африке, тюрьмы и права женщин²⁰.

Публикация докладов по странам, наблюдения на местах и страновые визиты

15. Региональные механизмы также играют ключевую роль в сборе и распространении информации о положении в области прав человека в регионе, что позволяет проводить межстрановые сопоставления и разрабатывать передовую практику. В 2014 году Группа по связям с прессой Европейского суда выпустила шесть информационно-тематических листов, посвященных судебной практике в отношении пожилых лиц, инвалидов, политических партий и ассоциаций, голодовки в местах содержания под стражей, мигрантов, содержащихся под стражей, и бытового насилия. На данный момент в общей сложности Группа подготовила 59 информационно-тематических листов на английском и французском языках, многие из которых были также переведены при поддержке правительств соответствующих стран на итальянский, немецкий, польский, русский, румынский и турецкий языки. Кроме того, Группа по связям с прессой подготовила отдельные страновые обзоры по каждому из 47 государств-членов. Помимо общей и статистической информации по каждому государству в страновых обзорах содержится информация о наиболее важных делах, касающихся этих стран²¹.

16. В период между 1970 и 1980 годами Межамериканская комиссия по правам человека оказывала давление на репрессивные правительства. Ее доклады, посвященные Чили и Аргентине, находящимся в режиме военного управления, имели особое значение для правозащитников как внутри стран, так и на международном уровне. В начале 1990-х годов Комиссия начала осуществлять пристальный мониторинг стран с хрупкими демократическими институтами, по-прежнему переживающими политическое насилие. В период между 1990 и 1995 годами она опубликовала четыре доклада о положении в области прав человека в Гаити, а в период между 1993 и 2001 годами – три доклада по Гватемале. В 1998 году Комиссия посетила Перу и подготовила всеобъемлющий доклад о положении в области прав человека в этой стране. Этот доклад был опубликован в июне 2000 года и сыграл решающую роль

¹⁹ Ответ правительства Черногории на вопросы обследования.

²⁰ Timothy F. Yerima, “Over two decades of African Commission on Human and People’s Rights: flying or fledgeling”, *Global Journal of Human Social Science Arts and Humanities*, vol. 12, No. 12 (2012).

²¹ См., например, European Court of Human Rights, annual report 2014.

в смене режима Фухимори²². В 1999 году Комиссия опубликовала большой доклад о положении в области прав человека в Колумбии, в котором она впервые рассматривала нормы международного гуманитарного права, т.е. нормы права в период вооруженного конфликта, для определения правового режима, действующего в условиях непрекращающегося внутреннего вооруженного конфликта. В последнее время были опубликованы доклады по Гватемале (в 2016 году) и Боливарианской Республике Венесуэла (в 2018 году), внимание в которых привлечено к серьезным проблемам в области прав человека в этих странах. Кроме того, Комиссия предаёт огласке отдельные громкие случаи, в частности она публично осудила убийство правозащитника Марисела Эскобедо, совершенное в Мексике²³. Она регулярно проводит поездки в разные страны, позволяющие познакомиться с ситуацией на месте, и публикует пресс-релизы со своими рекомендациями. Комиссия издает ежегодный доклад, в котором освещаются наиболее серьезные нарушения прав человека в Северной и Южной Америке. Она также публикует тематические доклады, последние из которых были посвящены криминализации деятельности правозащитников и правозащитным стандартам, касающимся мобильности людей. Кроме того, с начала 2000-х годов она требует обеспечить транспарентность в отношении центра содержания под стражей в Гуантанамо-Бей (Куба) и настоятельно призывает закрыть его.

17. Хотя Африканская комиссия по правам человека и народов должна проводить обзор соблюдения государствами на основе их двухгодичных докладов о национальных усилиях по осуществлению Африканской хартии, вместо двухгодичных докладов многие государства представляют объединенные доклады, охватывающие многолетние периоды. Кроме того, семь государств-членов еще не представили свой первоначальный доклад. Это можно объяснить нехваткой ресурсов и отсутствием заинтересованности в этих государствах. Уровень осуществления сообщений Африканской комиссии составляет лишь 15%. Тем не менее даже такой низкий уровень транспарентности оказывает определенное воздействие. Согласно данным правительства Кении, требования к отчетности в рамках регионального механизма играют важную роль в деле укрепления прав коренных народов. Новая Конституция Кении предусматривает различные способы защиты и укрепления личных и коллективных прав коренных народов. Статья 27 обязывает государство заниматься разработкой законодательства и программ позитивных мер. Статья 56 обязывает государство обеспечивать надлежащее представительство «маргинализованных групп» на всех уровнях системы управления, принимать меры по обеспечению равных возможностей в интересах этих групп и содействовать использованию языков коренных народов и свободному выражению мнений в рамках традиционных культур. Согласно статье 100 законодательный орган должен принять закон, который будет способствовать представленности маргинализованных групп населения²⁴.

18. В 2012 и 2013 годах Арабский комитет по правам человека провел свое первое рассмотрение докладов – сначала Иордании, а затем Алжира и Бахрейна. Заключительные замечания Комитета сейчас опубликованы на его веб-сайте на арабском языке. Организации гражданского общества имеют возможность распространять заключительные замечания в своих странах для информирования общественности (через средства массовой информации, веб-сайты и социальные сети) и проведения последующей работы с национальными властями²⁵.

²² Robert K. Goldman, “History and action: the inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, No. 4 (November 2009).

²³ См. www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2011/127.asp.

²⁴ Ответ правительства Кении на вопросы обследования.

²⁵ См. доклад Международной федерации по правам человека и других организаций о семинаре, состоявшемся в Каире в феврале 2013 года, под названием “The Arab League and human rights: challenges ahead” (May 2013).

IV. Проблемы, с которыми сталкиваются региональные и субрегиональные правозащитные механизмы

Структурные и финансовые проблемы

19. Под структурными проблемами в широком смысле подразумевается то, как отсутствие политической воли, проблемы членства и высокий по сравнению с ожидаемым уровень спроса проявляются в слабом обеспечении ресурсами и несбалансированности региональных механизмов. Глобальная система защиты прав человека стремится сделать больше с меньшими затратами. Таким образом, важнейшим препятствием на пути эффективного функционирования Межамериканской комиссии и Межамериканского суда является отсутствие достаточных людских и финансовых ресурсов. 30 штатных юристов Комиссии, которые в настоящее время ведут почти 1 250 открытых дел, не могут справиться с ежегодно возрастающим количеством заявлений и, таким образом, не могут удовлетворить разумные ожидания государств и жертв относительно оперативного вынесения решений по их делам. Каждый год Комиссия получает в среднем более 2 000 новых жалоб.

20. Вопросы членства также создают препятствия в работе как Межамериканской комиссии, так и Межамериканского суда. По состоянию на 2013 год, 25 из 35 государств – членов ОАГ ратифицировали Конвенцию, и два государства впоследствии ее денонсировали, в результате чего число активных участников составляло 23. Лишь 21 государство-участник признало юрисдикцию Суда в спорных случаях. Так, Соединенные Штаты Америки и Канада еще не ратифицировали Американскую конвенцию о правах человека, хотя Соединенные Штаты Америки остаются крупнейшим донором фонда добровольных взносов на нужды Комиссии, несмотря на то, что они не подписали Конвенцию. Вклад Соединенных Штатов Америки составляет 2,3 млн долл. США в год, а кроме того они выделяют дополнительно 300 000 долл. США Специальному докладчику по вопросу о свободе выражения мнений. Очень немногие государства – члены ОАГ делают добровольные взносы на нужды Комиссии и Суда²⁶. В 2016 году, когда Комиссия переживала наиболее серьезный финансовый кризис, УВКПЧ сыграло решающую роль в привлечении внимания к этой проблеме. К числу проблем, с которыми сталкивается Арабский комитет по правам человека, относятся задержка в представлении государствами-участниками своих первых и периодических докладов об осуществлении Арабской хартии по правам человека и реальное осуществление рекомендаций Комитета на национальном уровне. Кроме того, восемь государств – членов ЛАГ до сих пор не ратифицировали Хартию и, следовательно, еще не являются членами Комитета.

21. Африканская комиссия по правам человека и народов также испытывает многочисленные структурные и финансовые трудности. К их числу относятся отсутствие потенциала для обеспечения доступности системы для правообладателей и эффективного осуществления и контроля за исполнением норм и стандартов на национальном уровне; для отслеживания несоблюдения государствами-членами своих обязательств по представлению регулярных докладов; для преодоления проблем на пути осуществления решений Комиссии; а также весьма ограниченный операционный бюджет. Например, в 2002–2003 годах бюджет Комиссии составлял лишь 790 000 долл. США, хотя впоследствии его размер был увеличен, и в 2011 году он достиг приблизительно 7,9 млн долл. США²⁷. Как и в случае с ОАГ, финансовые трудности усугубляются проблемами, связанными с членством. По состоянию на июль 2017 года, только 8 из 30 государств – участников Протокола к Хартии признали за Судом компетенцию принимать заявления от НПО и частных лиц. Эти государства следующие: Бенин, Буркина-Фасо, Гана, Кот-д'Ивуар, Малави, Мали, Тунис и

²⁶ Ответ правительства Соединенных Штатов Америки на вопросы обследования.

²⁷ См. Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012).

Объединенная Республика Танзания²⁸. Кроме того, лишь 26 государств признали юрисдикцию Суда. Правительство Кении указало в своем ответе на вопросы обследования отсутствие политической воли к выполнению решений Суда и недостаточное финансирование как основные препятствия.

22. Несмотря на то, что Европа может похвастаться наиболее обеспеченным в финансовом отношении региональным механизмом в мире, она тоже сталкивается с проблемой структурной несбалансированности. В контексте европейской системы Конвенция содержит положения, касающиеся только гражданских и политических прав, в то время как Европейская социальная хартия охватывает социальные и экономические права. Отношение к этим двум инструментам неодинаковое: присоединение к Конвенции является одним из условий членства в Совете Европы, в то время как в отношении Хартии такого требования нет, что подчеркивает более низкий статус социальных и экономических прав в европейской системе²⁹. Как это ни парадоксально, наиболее серьезной проблемой представляется растущее число индивидуальных жалоб. Сочетание ряда факторов (хорошая репутация Суда среди жителей некоторых стран, его расширительное толкование Конвенции и укоренившиеся проблемы в области прав человека в других странах) приводит к тому, что каждый год в Суд поступают десятки тысяч новых индивидуальных жалоб. Рассмотрение этих жалоб нередко длится годами, из-за чего накапливается отставание. По состоянию на сентябрь 2016 года Суд вынес более 10 000 решений, однако более 74 000 дел оставались незавершенными. Некоторые высказывают мнение о том, что Суд становится жертвой собственного успеха и переживает в данный момент широкомасштабный кризис, связанный с большим количеством дел. Кроме того, сохраняются существенные вопросы о том, каким образом Суд выполняет свой основной мандат по защите гражданских и политических прав, закрепленных в Конвенции, и необходимо ли пересмотреть систему процедур, используемую им для достижения этой цели, с учетом тех изменений в правовой и политической обстановке в области защиты прав человека, которые произошли в Европе³⁰. Что касается позитивных моментов, то начиная с 2014 года благодаря проведению институциональных реформ отставание сокращается.

Проблемы процедурного характера

23. Процедурные проблемы, как правило, вытекают из решений, принимаемых в отношении организационной структуры, их последующего пересмотра или повседневной практики, ограничивающих эффективность или сферу охвата регионального соглашения. Несмотря на то, что Лига арабских государств, основанная в 1945 году, стала первым региональным механизмом, признанным Организацией Объединенных Наций, прошло почти 60 лет, прежде чем ее государства-члены приняли Арабскую хартию прав человека. Есть возможность дополнительно повысить совместимость Хартии с международными правозащитными стандартами. Арабский комитет по правам человека уполномочен лишь принимать доклады государств и выносить рекомендации. Он не может принимать решения в отношении индивидуальных или межгосударственных жалоб. Окончательный проект Статута Арабского суда по правам человека был пересмотрен таким образом, чтобы доступ к нему имелся только у государств-членов. Однако государства-члены могут, по своему усмотрению, разрешить организациям гражданского общества представлять дела от имени физических лиц.

²⁸ Протокол ратифицировали следующие 30 государств-членов: Алжир, Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Ливия, Лесото, Маврикий, Мавритания, Малави, Мали, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сахарская Арабская Демократическая Республика, Сенегал, Того, Тунис, Уганда, Чад и Южная Африка.

²⁹ См. Anna Greer and Louis J. Kotzé, eds., *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015).

³⁰ См. Laurence R. Helfer, "Redesigning the European Court of Human Rights: embeddedness as a deep structural principle of the European human rights regime", *European Journal of International Law*, vol. 19, No. 1 (2008).

24. В Межамериканском суде существует особое подразделение, которое отслеживает осуществление его решений, а средняя продолжительность рассмотрения дел в этом суде в 2016 году составила 20 месяцев, а в 2014 году – менее 24 месяцев. В настоящее время в Межамериканской комиссии нет надежного институционализированного механизма для отслеживания исполнения его решений, хотя работа по созданию такого механизма ведется. Однако на рассмотрение Комиссией индивидуальных жалоб часто уходит слишком много времени, из-за чего возникает отставание в рассмотрении дел. Комиссии может потребоваться три года и более, чтобы передать жалобу соответствующему государству для получения его первоначального ответа³¹. Согласно годовому докладу за 2016 год, за один только этот год Комиссия получила 2 567 жалоб, которые добавились к списку из нескольких тысяч нерассмотренных дел³².

25. 11 членов Африканской комиссии по правам человека и народов работают на условиях неполной занятости, однако выполняют многочисленные функции, что может накладывать ограничения на возможности Комиссии. Для обеспечения независимости членов Комиссии и судей Африканского суда они избираются Африканским союзом³³. Вместе с тем некоторые исследователи считают, что, с точки зрения международных стандартов, Африканская хартия не в полной мере охватывает права человека. Например, в статье 6 Хартии говорится, что никто не может быть лишен свободы иначе, кроме как по причинам и условиям, установленным ранее законом. Это означает, что при наличии принятого ранее закона правительства могут лишать людей свободы³⁴. Вместе с тем следует отметить, что подобные «отступные» положения довольно часто встречаются в юридических формулировках и что до сих пор Африканская комиссия придерживалась их строгого толкования, тем самым не допуская злоупотребления ими.

26. Устав АСЕАН не предусматривает создание эффективного правоприменительного механизма, так как в нем повсеместно подчеркиваются суверенитет, территориальная целостность и невмешательство во внутренние дела. Таким образом, в состав Межправительственной комиссии по правам человека входят лица, назначаемые правительствами, подотчетные им и которые могут быть отозваны по их усмотрению. Комиссия функционирует на основе консенсуса, что по сути дает каждому государству право вето в отношении принимаемых ею решений. В реальности мандат Комиссии не содержит конкретных положений, связанных с получением и расследованием жалоб на нарушения прав человека. Обсуждение жалоб проходит на закрытых заседаниях, поэтому невозможно получить подтверждение ни относительно самого факта обсуждения, ни относительно того, какие именно случаи обсуждались. В то же время решения, принимаемые Комиссией по жалобам, предаются гласности. Несмотря на то, что НПО стремятся улучшить положение в области прав человека в Азии, данная задача оказывается непростой, поскольку Комиссия в значительной степени отстранила организации гражданского общества от участия в своих инициативах³⁵.

V. Роль Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в деле поощрения региональных и субрегиональных правозащитных механизмов

27. В соответствии с резолюциями Совета по правам человека УВКПЧ последовательно организует практикумы по укреплению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными правозащитными

³¹ Ответ правительства Соединенных Штатов Америки на вопросы обследования.

³² См. www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2016/TOC.asp.

³³ См. www.au.int/en/organs/cj.

³⁴ См. Sandhiya Singh, “The impact of clawback clauses on human and peoples’ rights in Africa”, *African Security Review*, vol. 18, No. 4 (2009).

³⁵ См. <https://humanrightsinasean.info/asean-intergovernmental-commission-human-rights/about.html>.

механизмами, включая обмен информацией о передовой практике и извлеченных уроках и обсуждение возможных новых форм сотрудничества. Так, основным примером успеха является Аддис-Абебская «дорожная карта», принятая специальными процедурами Организации Объединенных Наций и Африканской комиссией по правам человека и народов³⁶. Международные практикумы по региональным механизмам, которым предшествовало проведение консультаций, состоялись в 2008, 2010, 2012, 2014 и 2016 годах. Кроме того, в УВКПЧ имеется особый отдел (Секция по национальным учреждениям, региональным механизмам и гражданскому обществу), который отвечает за поддержку региональных механизмов. Несмотря на то, что одним из ключевых достижений стало создание сети из 17 координаторов по сотрудничеству между региональными механизмами, которые проводят ежегодные совещания и координируют практикумы, проходящие два раза в год, работу по данному направлению координирует лишь один сотрудник Секции.

28. Посредством мероприятий по укреплению потенциала, таких как программы профессиональной подготовки и технической помощи, а также содействуя обмену информацией, УВКПЧ оказывает поддержку в создании и работе национальных и региональных правозащитных организаций. Программа технической помощи включает в себя поддержку национальных институтов наряду с другими формами помощи со стороны Организации Объединенных Наций, однако для эффективного наращивания потенциала необходимо прилагать еще больше усилий. В своем ответе на вопросы обследования правительство Кении отметило, что столкнулось с проблемой профессиональной подготовки по различным вопросам, касающимся прав человека. Оно заявило, что требуется дополнительная поддержка для проведения кампаний по повышению информированности о правах человека, особенно в отношении отмены смертной казни и профессиональной подготовки государственных должностных лиц по вопросам правозащитного подхода к разработке программ и планированию, с тем чтобы повысить их потенциал для предоставления полноценных услуг. В своем ответе Национальный совет по правам человека Египта также отметил, что УВКПЧ могло бы играть важную роль, проводя обучение сотрудников соответствующих учреждений, оказывая помощь в разработке информационных систем и систем документооборота, а также содействуя обмену опытом с соответствующими учреждениями, в особенности теми, которые относятся к международной системе защиты прав человека. УВКПЧ могло бы также способствовать созданию региональных отделений и правозащитных центров, которые обеспечили бы дополнительную базу для укрепления концепции защиты прав человека на региональном уровне.

29. УВКПЧ также содействует распространению среди региональных механизмов международных стандартов в области прав человека. В случае с Лигой арабских государств УВКПЧ оказало помощь в пересмотре версии Арабской хартии прав человека 1994 года, с тем чтобы повысить уровень ее соответствия международным правозащитным стандартам³⁷. УВКПЧ призывало принять правозащитный подход к организации архитектуры безопасности Африканского союза и поддержало проведение в 2017 году диалога Африканского союза на высшем уровне по правам человека, а также разработку десятилетнего плана действий и осуществления в интересах поощрения и защиты прав человека. В Северной и Южной Америке УВКПЧ оказывало поддержку Межамериканской комиссии в ходе реформы 2013 года и способствовало повышению осведомленности общественности во время бюджетного кризиса в 2016 году. В 2017 году на Ближнем Востоке для Независимой постоянной комиссии ОИС по правам человека была организована ценная программа подготовки, посвященная правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций. Безусловно, трудности по-прежнему имеются. Было отмечено, что УВКПЧ могло бы рассмотреть вопрос о содействии обмену сотрудниками и проведению экспертных консультаций между региональными механизмами, а также организовать регулярные программы подготовки и публиковать свою оценку деятельности региональных

³⁶ См. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_UNHRC_ACHPRRoad%20Map.pdf.

³⁷ Mervat Rishmawi, *The League of Arab States Human Rights Standards and Mechanisms: Towards Further Civil Society Management: a Manual for Practitioners* (2015).

механизмов для выявления областей, в которых оно могло бы оказать дополнительную помощь³⁸.

30. Для этого УВКПЧ создало 12 региональных отделений и в настоящее время реализует планы по созданию дополнительных отделений в Азии. Региональные отделения способствуют проведению различных видов планирования и сотрудничеству между международными, региональными и субрегиональными механизмами. Основные примеры таких стратегических мероприятий включают в себя ежегодные совещания, которые начиная с 2007 года проводятся секретариатами УВКПЧ и Совета Европы; совместные заявления об укреплении сотрудничества с Советом Европы (в 2013 году) и с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (в 2014 году); и участие судей Европейского суда по правам человека в работе Комитета по правам человека во время его сессии в июле 2016 года, а также участие судей Европейского суда и Межамериканского суда в работе Комитета против пыток во время его сессии в декабре 2017 года. УВКПЧ, подписавшее совместную декларацию с Межамериканским судом в 2014 году, в настоящее время участвует в планировании мероприятий с Межамериканской комиссией и Межамериканским судом, которые в 2016 году включали в себя совещания, учебные занятия и семинары, проходившие в Вашингтоне (округ Колумбия), Гватемале и Панаме. Еще одним достижением стала организация рабочего совещания, посвященного региональным и субрегиональным судам по правам человека, которое проходило в Страсбурге (Франция) в 2015 году и на котором у судей и экспертов из Африки, Северной и Южной Америки и Европы была возможность обменяться судебной практикой и примерами передовой практики.

31. УВКПЧ играет важнейшую роль в преодолении разрыва между региональными правозащитными механизмами и международным сообществом в целом. Например, совместные публичные заявления и техническое сотрудничество с региональными и субрегиональными организациями представляют собой важный инструмент для разоблачения нарушений и оказания помощи государствам в соблюдении ими международных правовых стандартов.

VI. Вклад других субъектов в работу региональных и субрегиональных правозащитных механизмов

Национальные правозащитные учреждения

32. Национальные правозащитные учреждения, которые в разных странах различаются масштабами и возможностями, оказывают прямую поддержку региональным механизмам, помогая национальным субъектам налаживать международные связи. Например, в своем ответе на вопросы обследования Национальный совет по правам человека Египта пояснил, что эффективность африканского правозащитного механизма может быть повышена путем укрепления сотрудничества с национальными правозащитными учреждениями, повышения информированности о компетенции и целях Африканской комиссии по правам человека и народов и Африканского суда по правам человека и народов, обмена опытом с другими региональными механизмами и извлечения уроков из их успешного опыта, который позволил им повысить свою эффективность. Кроме того, им было отмечено, что в январе 2016 года Комиссия Африканского союза и Сеть африканских национальных правозащитных учреждений подписали меморандум о взаимопонимании и разработали руководящие указания относительно роли национальных правозащитных учреждений в мониторинге осуществления выводов Африканской комиссии и решений Африканского суда. Европейские национальные правозащитные учреждения создали Европейскую сеть национальных правозащитных учреждений для координации своей деятельности, охватывающей широкий круг вопросов в области прав человека. Наконец, существует Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений, который был создан в 1993 году.

³⁸ Ответ Агентства Европейского союза по основным правам на вопросы обследования.

33. Благодаря своей роли по обеспечению постоянных связей с правозащитными субъектами национальные правозащитные учреждения могут содействовать активному диалогу между Организацией Объединенных Наций и региональными системами защиты прав человека по всему миру. Эти учреждения на регулярной основе налаживают связи друг с другом и с УВКПЧ во время проходящих в Женеве ежегодных заседаний и в рамках региональных совещаний. С учетом признания в настоящее время международного статуса национальных правозащитных учреждений их потенциал по укреплению защиты прав человека становится очевидным³⁹. Иbero-американская федерация Омбудсменов играет эту роль в Северной и Южной Америке, налаживая связи между системами национального и регионального уровня и системой Организации Объединенных Наций. Еще одним примером является Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных учреждений, который представляет собой одну из наиболее эффективных форм сотрудничества в регионе. Эта организация, учрежденная в 1996 году, призвана поддерживать создание и эффективное функционирование национальных правозащитных учреждений в Азии и насчитывает в настоящее время 24 члена. Основные функции Форума включают в себя укрепление национальных правозащитных учреждений; предоставление консультативной помощи и экспертных знаний; сотрудничество и обмен знаниями; поощрение гендерного равенства; содействие диалогу на национальном, региональном и международном уровнях; и поддержку эффективного руководства и управления. Таким образом, Форум открывает новые возможности для укрепления защиты прав человека жителей этого региона.

Гражданское общество

34. НПО подталкивают упорствующее правительства к наращиванию своих усилий по защите прав человека, оказывая на них давление для ратификации международных договоров по правам человека. Кроме того, после ратификации договоров они помогают проводить оценку их соблюдения. Мониторинг и отчетность НПО являются бесценными источниками информации для органов региональных механизмов, обеспечивающих исполнение их решений. Так, например, Международная комиссия юристов обратилась в Европейский комитет по социальным правам с жалобой на широкое распространение в Португалии детского труда, не совместимого с Европейской социальной хартией. В результате Португалия внесла в свою Конституцию поправки, запрещающие трудоустройство школьников и повышающие минимальный возраст для приема на работу, благодаря чему количество нарушений резко сократилось⁴⁰.

35. В работе других региональных механизмов также заметно плодотворное участие НПО. Несмотря на то, что активность проявляют многие из них, в данном случае можно ограничиться лишь несколькими примерами. Центр правосудия и международного права принимал участие более чем в 300 делах, рассмотренных Межамериканской комиссией и Межамериканским судом, и представлял интересы более чем 13 000 жертв. О его успехах свидетельствуют, среди прочего, выплата денежных компенсаций (почти 2 500 жертв получили более 66 млн долл. США); возобновление расследований и дел, по которым ранее никто не понес наказание; публичные извинения высокопоставленных государственных должностных лиц; и изменение законодательства и практики в некоторых государствах⁴¹. В Африке правила процедуры Африканской комиссии разрешают НПО присутствовать на открытых заседаниях Комиссии и ее вспомогательных органов. Число НПО, имеющих статус наблюдателей при Комиссии, достигает 515, а участие гражданского общества оказывается еще более ощутимым благодаря форуму НПО, который собирается до начала сессий Комиссии и представляет собой платформу для информационно-

³⁹ См. John von Doussa, "The potential role of national human rights institutions in the Pacific", paper given at the Australasian Law Reform Agencies Conference (September 2008).

⁴⁰ *International Commission of Jurists v. Portugal*, complaint No. 1/1998.

⁴¹ См. www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Report20_ENpdf.pdf.

пропагандистской деятельности, координатором которой является Африканский центр изучения демократии и прав человека⁴².

36. Несмотря на то, что в Азии еще нет регионального правозащитного механизма, гражданское общество движется в сторону достижения этой цели. В 1993 году на основе проведенной ранее подготовительной работы 110 НПО из 26 стран, расположенных по всей Азии, приняли Бангкокскую декларацию НПО по правам человека, которая стала обнадеживающим шагом в сторону совместной трансграничной правозащитной деятельности. Последовательные усилия по созданию всеобъемлющей системы правозащитных норм привели к появлению в 1998 году Азиатской хартии прав человека – важного свидетельства нормативного консенсуса, достигнутого среди представителей гражданского общества стран Азии. Хотя во многих странах региона нет развитого гражданского общества на национальном уровне, азиатские НПО компенсировали эту ситуацию за счет создания транснациональных сетей, уделяющих основное внимание налаживанию связей, созданию коалиций, наращиванию потенциала и трансграничной информационно-пропагандистской деятельности, а также прилагающих усилия для обеспечения мониторинга, документирования, проведения кампаний и профессиональной подготовки. Например, Азиатский форум по правам человека и развитию (Форум-Азия), который является одной из наиболее заметных транснациональных НПО, базирующихся в Юго-Восточной Азии, проводит в странах АСЕАН информационно-просветительские программы в области прав человека для обеспечения эффективности правозащитных учреждений в регионе АСЕАН, а также предпринимает энергичные усилия по повышению осведомленности общественности и привлечению внимания правительств к региональному сотрудничеству в области прав человека в Азии.

37. Вместе с тем в настоящее время многие НПО, особенно в Африке, Азии и на Ближнем Востоке, страдают от отсутствия правовой защиты и ресурсов для успешного осуществления своей деятельности⁴³. По данным онлайн-мониторинга, которое проводит СИВИКУС, в большинстве стран мира пространство для деятельности гражданского общества сужается, подавляется, подвергается репрессиям и даже закрывается; и лишь несколько стран Северной Европы и Новая Зеландия попадают в категорию подлинно открытых⁴⁴. Сужение пространства для деятельности гражданского общества свидетельствует о том, что усилия НПО по созданию субрегиональных и региональных механизмов по принципу «снизу-вверх» смогут увенчаться успехом лишь в том случае, если им будет оказана поддержка и координация со стороны международных субъектов.

VII. Влияние региональных и субрегиональных правозащитных механизмов на обеспечение защиты прав человека

38. Приведенный выше анализ достигнутых успехов и проблем региональных правозащитных механизмов свидетельствует о том, что в число наиболее важных факторов, определяющих успех или провал региональных правозащитных механизмов, входят следующие:

- а) приверженность:
- i) намерение и желание отдельных государств соответствовать региональным и международным стандартам;

⁴² Для получения более подробной информации см. www.acdhhs.org/ngo-forum/.

⁴³ Council on Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program, “The global human rights regime” (May 2012), доступно по ссылке www.cfr.org/human-rights/global-human-rights-regime/p27450.

⁴⁴ См. <https://monitor.civicus.org/>.

- ii) подписание и ратификация большинством государств региона, если не всеми ими;
- iii) изменение в отдельных государствах региона законодательства и право-применительной практики;
- iv) обеспечение надлежащих людских и финансовых ресурсов для работы региональных и субрегиональных правозащитных механизмов;
- b) процедуры:
 - i) обеспечение институциональной независимости судей от национальных интересов и влияния;
 - ii) преодоление отставания и задержек в работе правозащитных механизмов (особенно судов) и предотвращение их возникновения в будущем;
 - iii) создание механизмов по обеспечению исполнения решений региональных правозащитных механизмов;
 - iv) механизм мониторинга для отслеживания выполнения решений и повышения транспарентности;
 - v) поддержание целостности и нейтралитета региональных механизмов;
- c) сотрудничество:
 - i) альянсы между глобальными и местными правозащитными организациями в целях соблюдения международных стандартов и привлечения нарушителей к ответственности;
 - ii) роль национальных правозащитных учреждений в деле координации и укрепления деятельности по осуществлению решений и повышению вероятности соблюдения;
 - iii) обеспечение защиты представителей гражданского общества и их участия в подаче жалоб, представлении интересов жертв, оказании давления на уполномоченные субъекты и отслеживании выполнения судебных решений.

39. В идеале для эффективной работы регионального механизма необходимо, чтобы все три фактора действовали согласованно. Отсутствие приверженности со стороны государств-членов подрывает жизнеспособность всей структуры, а расхождение между приверженностью и сотрудничеством приведет к противостоянию, что осложнит работу на процедурном уровне. Несмотря на то, что в контексте всех региональных механизмов могут возникать процедурные нарушения и недостатки, синергетическая связь между приверженностью государств-членов и сотрудничеством с международными субъектами и субъектами гражданского общества помогает выявлять и урегулировать такие проблемы и, в идеале, буквально объединять все три уровня в рамках тесно связанной и самоукрепляющейся системы.

40. Концептуальное представление эффективных региональных механизмов как комплексных систем, основанных на приверженности, процедуре и сотрудничестве, имеет важные последствия с точки зрения прилагаемых усилий по созданию новых региональных механизмов. Во-первых, таким образом отмечается важность приверженности государств-членов, однако подчеркивается, что этот фактор не действует изолированно. Даже при наличии твердой приверженности со стороны государств-членов необходимо сотрудничество с национальными и международными субъектами, равно как и усилия национальных и международных субъектов не могут увенчаться успехом без приверженности со стороны государств-членов. Из этого следует, что подход к разработке новых механизмов, основанный на последовательном использовании составляющих элементов, приведет к возникновению проблем. Скорее, чтобы региональный механизм был эффективным, необходимо параллельное обеспечение устойчивости в плане сотрудничества, процедуры и приверженности. Преследующие скромные цели, но сбалансированные и имеющие возможность органично развиваться механизмы могут оказаться более

устойчивыми, чем амбициозные проекты, нацеленные на то, чтобы добиться слишком многого за слишком короткий период времени.

41. Обеспечение приверженности государств-членов региональному правозащитному механизму может быть затруднено из-за различий в типах государственного управления. В отличие от норм, преобладающих в других регионах, во многих азиатских странах проблемы в области прав человека считаются вопросом внутренней политики. Поскольку невмешательство во внутренние дела является одним из базовых принципов, четко зафиксированных в учредительных документах АСЕАН, ожидается, что усилия по выводу защиты прав человека на международный уровень в рамках АСЕАН будут сталкиваться с процедурными трудностями. Кроме того, страны Азии, как правило, уделяют приоритетное внимание политическим инициативам по содействию экономическому развитию, в центре которых находится правительство, и соглашаются на понижение статуса индивидуальных прав в интересах всеобщего блага⁴⁵. В сочетании с ростом экономической и политической значимости Азии в мире эти отличия указывают на то, что простой перенос европейских моделей может оказаться нереалистичным.

42. Твердая приверженность со стороны какой-либо могущественной страны или небольшой группы стран может быть одним из способов повышения потенциала для создания регионального механизма в Азии. Как уже было продемонстрировано, похожую роль сыграли Соединенные Штаты Америки в создании и финансировании Межамериканского правозащитного механизма. Во многих международных системах наличие ведущего государства имеет весьма важное значение. Вместе с тем многие могущественные страны Азии брать на себя эту роль, по-видимому, не желают.

43. Таким образом, представляется, что для создания азиатского регионального правозащитного механизма есть три возможных пути. Первый путь основан на узком подходе. Он заключается в создании небольшого субрегионального, ограниченного в географическом плане правозащитного механизма, который однако будет отличаться высоким уровнем приверженности, процедурами, разработанными в соответствии с передовыми образцами опыта, и тесным сотрудничеством с международными субъектами и гражданским обществом. Азиатская система защиты прав человека может быть построена, например, на базе одной страны, имеющей значительный опыт в области защиты прав человека, а затем распространена на соседние страны. Преимуществом такого подхода является максимальный уровень предоставляемой населению государств-членов защиты в соответствии с международными стандартами, но, если конвенция и правоприменительные механизмы будут восприниматься как слишком интрузивные, этот подход может столкнуться с трудностями на этапе расширения.

44. Второй путь основан на широком подходе. Он заключается в обсуждении широкого и всеохватного правозащитного механизма, которым будет охвачен весь регион. Ввиду очень больших различий между культурными ценностями, типами управления и предпочтениями государств-членов успешный механизм неизбежно станет отражением наименьшего общего знаменателя. По всей вероятности, для такой организации будет характерно недостаточное финансирование, ущербность в плане процедур и ограниченность возможностей для участия в ее работе гражданского общества. Тем не менее существование такой организации будет весьма символическим, обеспечит по крайней мере некоторый минимальный уровень защиты для максимально большого числа людей и сможет помочь стимулировать государства-члены к проявлению большей приверженности в будущем.

45. Третий путь для создания регионального механизма в Азии основан на сетевом подходе, который очень напоминает метод, использованный в Африке. Он заключается в разработке в странах-единомышленниках многочисленных и пересекающихся субрегиональных механизмов. Процедуры этих механизмов будут различаться, поскольку при создании каждого органа потребуется достижение

⁴⁵ См. Amartya Sen, *Human Rights and Asian Values* (New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997).

компромисса с реалистичным учетом того, какие положения государства-члены будут готовы ратифицировать и осуществлять. Внимание должно быть сосредоточено на рамках, в пределах которых компромисс может быть достигнут. Этот подход может привести к росту числа организаций на уровне субрегионов, например в Центральной, Восточной, Северной, Юго-Восточной, Южной и Западной Азии. Эти организации будут сотрудничать между собой, одновременно демонстрируя особый подход к защите прав человека, используемый в каждом субрегионе. Параллельно с этим на региональном уровне могут быть созданы дополнительные международные механизмы для преодоления общих проблем, таких как детская нищета или права пожилых людей, или решения технических вопросов, таких как право на неприкосновенность частной жизни потребителей. Конечно, в долгосрочной перспективе потребуются приложить усилия, чтобы гармонично объединить эти разные субрегиональные механизмы и системы, призванные решать отдельные вопросы. Охват региона сетью субрегиональных механизмов позволит странам двигаться своими собственными темпами. При этом они будут получать поддержку международного гражданского общества и помощь со стороны системы Организации Объединенных Наций.

46. На примере Европы и других успешных региональных механизмов в Африке и Северной и Южной Америке видно, что активное региональное сотрудничество и координация в значительной степени способствуют укреплению всеобщих прав человека. Сетевой подход является эффективным не только в создании новых, но и в активизации существующих региональных механизмов. Совместные сети имеют принципиальное значение для обеспечения максимальной реализации потенциала глобальных, региональных, субрегиональных и национальных правозащитных субъектов при их пересечении, а также для предотвращения коллизии юрисдикций. Для усиления региональных механизмов и повышения их эффективности все стороны, включая правительства и гражданское общество, должны играть важную роль в поощрении многоуровневого сотрудничества, в котором участвуют национальные собрания, суды, национальные правозащитные учреждения, представители частного сектора и ученые, представляющие различные области. В частности, необходимо понимать, что устойчивые процедуры являются результатом тонкого баланса между приверженностью и сотрудничеством. Для нахождения такого баланса требуются тщательные исследования, честные переговоры и готовность местных и международных субъектов слушать и учиться. Иными словами, осуществление прав человека в максимально полном объеме возможно только при наличии у правительства, граждан и международного гражданского общества желания участвовать в этом процессе.

VIII. Выводы и рекомендации

Выводы

47. Региональные правозащитные механизмы достигли значительных успехов в обеспечении защиты прав человека во всем мире. Европейская система добивается больших успехов в плане изменения законодательства и практики европейских государств-членов, в том числе в плане усиления защиты уязвимых групп населения, таких как однополые пары и дети. Межамериканская комиссия по правам человека помогает обеспечивать защиту правозащитников и прав коренных народов и публикует доклады, посвященные государствам-членам. Африканская комиссия по правам человека и народов и Арабский комитет по правам человека публикуют доклады, которые используются субъектами гражданского общества для дальнейшей поддержки защиты и поощрения прав человека.

48. Несмотря на эти успехи, региональным правозащитным механизмам по-прежнему приходится преодолевать серьезные ограничения. В некоторых случаях не все государства, расположенные в соответствующем регионе, являются их участниками. В случае межамериканского правозащитного механизма Соединенные Штаты Америки, Канада и большинство государств

Карибского бассейна не ратифицировали соответствующую конвенцию. Аналогичным образом некоторые африканские и арабские государства также не ратифицировали соответствующие региональные конвенции по правам человека. В Азии общерегиональный правозащитный механизм отсутствует. Кроме того, региональные механизмы сталкиваются с многочисленными оперативными ограничениями, включая ограниченную независимость судей, отсутствие возможностей обеспечивать выполнение их решений и значительное отставание в рассмотрении дел. Отсутствие политической воли со стороны соответствующих государств и недостаточное финансирование также являются серьезными препятствиями, даже в Европе.

49. Организация Объединенных Наций играет существенно важную роль в формировании взаимодополняющих связей между региональными и универсальными механизмами, поскольку она имеет возможность работать со всеми региональными механизмами и содействовать более интенсивному обмену между ними информацией и передовой практикой. Сотрудничество по линии Юг–Юг играет решающую роль в укреплении существующих и разработке новых региональных механизмов. Организация Объединенных Наций также может укреплять международный правовой порядок, активно содействуя обмену судебной практикой между региональными механизмами и интенсивному диалогу в отношении общих проблем и передовой практики. Это важно с точки зрения преодоления возможных противоречий между универсальным и региональными подходами к защите прав человека. Если говорить более конкретно, то партнерство между УВКПЧ и правозащитными механизмами (особенно посредством их региональных и страновых отделений и в рамках специальных процедур и договорных органов) доказало свое решающее значение в деле поощрения и защиты прав человека на местном уровне. УВКПЧ оказывает помощь региональным механизмам и государствам в разработке документов по правам человека, принятии последующих мер в связи с универсальным периодическим обзором, поддержании работы национальных правозащитных учреждений, обеспечении платформ и профессиональной подготовки, а также выполняет роль связующего звена между глобальными и региональными механизмами.

50. Национальные правозащитные учреждения и гражданское общество также вносят свой вклад в работу региональных и субрегиональных правозащитных механизмов. Они играют особую роль в качестве институционального моста между отдельными людьми и государствами, а также между государствами и международным сообществом. В то же время представители гражданского общества вносят значительный вклад в обеспечение эффективности региональных правозащитных механизмов в долгосрочной перспективе. Несмотря на то, что НПО сталкиваются с проблемой ограниченности ресурсов и сужения пространства для деятельности гражданского общества, они успешно занимаются распространением правозащитных ценностей, лоббируют правительства, публикуют независимые доклады, закладывают основы будущего прогресса в области прав человека, разрабатывают проекты конвенций по правам человека и даже способствуют созданию новых международных органов. В случае наличия решительной приверженности со стороны государств-членов такое давление «снизу–вверх» может способствовать повышению слаженности работы региональных механизмов, а в случае первоначального отсутствия такой приверженности оно может способствовать ее формированию.

51. В лучшем случае региональные правозащитные механизмы могут приводить к изменению законодательства и практики в государстве, поощрять права наиболее уязвимых и служить образцом для государств-членов и соседних регионов. Для достижения оптимальных результатов на основе таких механизмов необходимо обеспечить ратификацию соответствующих конвенций большинством государств внутри региона, если не всеми ими. Необходимо также обеспечить независимость судей и наличие механизма, обеспечивающего исполнение их решений. Кроме того, необходимо внедрить механизм

мониторинга для отслеживания выполнения решений, а также позволить представителям гражданского общества участвовать в этом процессе. В более широком плане, на всех этапах разработки и функционирования механизма необходимо обеспечивать и укреплять сотрудничество с УВКПЧ, национальными правительствами, местными органами власти, национальными правозащитными учреждениями, корпорациями и НПО. Наконец, для обеспечения эффективной деятельности жизненно важно обеспечивать людские и финансовые ресурсы.

52. Последствия настоящего исследования, связанные с перспективой появления нового регионального механизма в Азии, заключаются в том, что все субъекты, включая правительства и гражданское общество, должны играть активную роль в поощрении механизма многоуровневого сотрудничества. Несмотря на наличие нескольких возможных путей для создания регионального механизма в Азии и совершенствования существующих механизмов в других регионах, очевидно, что для достижения этой цели нельзя просто копировать механизмы из других регионов. Для этого требуется, чтобы государства играли активную лидирующую роль, которую дополняли бы все соответствующие заинтересованные стороны, такие как национальные собрания и законодательные органы, суды, национальные правозащитные учреждения, правоохранительные органы и даже корпорации.

Рекомендации

53. Государствам-членам региональных правозащитных механизмов необходимо прилагать более активные усилия для обеспечения надлежащего финансирования последних. Даже наиболее совершенным процедурам в отсутствие средств будет тяжело обеспечивать надлежащую защиту прав человека. Для обеспечения устойчивости региональных механизмов требуется твердая приверженность со стороны государств-членов, а также активное участие и контроль со стороны других правозащитных организаций – как национальных, так и международных. Вместе с тем ухудшение экономической ситуации в мире означает, что региональные механизмы могут столкнуться с ужесточением конкуренции за доступ к финансированию за счет государственных бюджетов. Необходимо, чтобы специалисты по правам человека и международное сообщество проявляли новаторское мышление и экспериментировали, пытаясь найти способы, которые позволили бы региональным механизмам сделать больше с меньшими затратами. Использование новых технологий для повышения эффективности и рационализации традиционных методов судопроизводства по правам человека представляют собой лишь некоторые из способов, которые позволят справиться с нехваткой ресурсов в предстоящие годы. Другой многообещающей возможностью является использование государственно-частных партнерств для налаживания новых типов механизмов финансирования между региональными правозащитными механизмами и западными донорами, особенно крупными благотворительными фондами.

54. Опираясь на уроки, извлеченные в других регионах, в Азии можно рассмотреть возможность создания суда по правам человека или аналогичного органа по правам человека, наделенного соответствующим мандатом. Одним из способов выработки политического консенсуса, необходимого для создания такого суда, является новаторская адаптация уже существующего процесса универсального периодического обзора. Поскольку все страны Азии принимают участие в этом процессе, этим можно было бы воспользоваться для облегчения дискуссий по укреплению регионального сотрудничества в области прав человека. В идеале региональный подфорум, основанный на процедуре универсального периодического обзора, особенно в случае его открытости для расширенного участия гражданского общества, научных кругов и других соответствующих заинтересованных сторон, можно было бы посвятить совместному поиску решений общих проблем, проведению коллегиальных обзоров и побуждению государств к обмену своим опытом по вопросу о том, как

выполнять вынесенные в этом контексте рекомендации. Следует отметить, что в настоящее время региональные механизмы, такие как Совет Европы, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Агентство Европейского союза по основным правам, принимают участие в процессе универсального периодического обзора в Европе, что приносит пользу как УВКПЧ, так и соответствующим государствам. В Азии этот процесс может осуществляться в противоположном направлении. Будучи изначально небольшим учреждением для предоставления технической помощи государствам, участвующим в процессе универсального периодического обзора, такой подфорум будет иметь хорошие возможности для того, чтобы превратиться в более всеобъемлющий региональный механизм.

55. Необходимо оказать дополнительную поддержку субъектам, которые играют ключевую роль в налаживании регионального сотрудничества в области прав человека на национальном и местном уровнях, в частности парламентам и законодательным органам, правоохранительным структурам, судам и муниципальным и местным органам власти. Эффективность регионального правозащитного механизма не может быть выше, чем эффективность местных субъектов, отвечающих за осуществление и обеспечение его защиты. Содействие горизонтальному сотрудничеству между этими субъектами позволит обеспечить распространение передовой практики и поможет сформировать у государств предпочтения в пользу регионального сотрудничества в области прав человека в режиме «снизу–вверх». В этой связи в настоящем докладе Консультативный комитет подтверждает свою предыдущую рекомендацию о более активном участии местных органов власти в работе механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека (A/HRC/30/49). В этом отношении следует отметить поддержку, которую в 2015 году УВКПЧ оказало Грузии в интересах образования в области прав человека на уровне местных общин⁴⁶.

56. Дальнейшее повышение эффективности региональных правозащитных механизмов может быть достигнуто посредством более совершенного установления связей и распространения информации. Например, правительство Черногории рекомендует назначить координаторов для Европейского суда и Совета Европы, которые регулярно распространяли бы информацию о специальных процедурах и договорных органах⁴⁷. Сюда же можно включить сотрудничество с правозащитными учреждениями, находящимися в пределах их юрисдикции, такими как национальные правозащитные учреждения, группы гражданского общества и отдельные ученые, а также координацию и обмен информацией с другими региональными правозащитными механизмами. Кроме того, региональные механизмы должны быть более эффективными с точки зрения разъяснения общественности их значения, поскольку общественная поддержка имеет существенно важное значение для поддержания высокого уровня приверженности.

57. Правозащитные учреждения, в том числе региональные правозащитные системы, должны сотрудничать между собой, рассматривая общерегиональные тематические вопросы, включая права женщин, права детей, права мигрантов и права инвалидов, но не ограничиваясь ими. Следует прилагать усилия для того, чтобы договоры по конкретным темам и системам превратились в эффективные инструменты поощрения прав человека. Это прекрасно иллюстрируют цели в области устойчивого развития, которые официально нацелены на «реализацию прав человека всех людей». Региональное сотрудничество в области практического осуществления этих целей не только приносит ощутимые выгоды с точки зрения развития участвующих в нем стран, но и может быть использовано для того, чтобы намечать контуры будущих региональных правозащитных документов, в частности направленных на защиту экономических и социальных прав. Экономические, социальные и культурные

⁴⁶ Ответ правительства Грузии на вопросы обследования.

⁴⁷ Ответ правительства Черногории на вопросы обследования.

права могут быть наилучшей сферой для расширения региональных механизмов.

58. УВКПЧ должно играть ключевую роль в содействии созданию регионального или субрегионального правозащитного механизма в Азии и в улучшении функционирования существующих механизмов в других регионах. Оно может выполнить эту роль за счет того, что будет продолжать действовать в качестве информационно-координационного центра, предоставляющего подробную техническую консультативную помощь по вопросам передовой практики, а также создавать форумы, на которых можно будет вести переговоры и обмениваться идеями. Кроме того, оно могло бы регулярно распространять информационный бюллетень, содержащий всю обновленную информацию от региональных правозащитных механизмов, в том числе о передовой практике, извлеченных уроках, решениях, рекомендациях, докладах, расписаниях мероприятий и планируемых посещениях (A/HRC/28/31). УВКПЧ могло бы также способствовать созданию региональных отделений и правозащитных центров, предоставляющих дополнительную поддержку для поощрения защиты прав человека на региональном уровне⁴⁸. Если говорить более конкретно, то области, в которых УВКПЧ может внести свой вклад – это тематические вопросы, вызывающие общий интерес, такие как борьба с расовой и этнической дискриминацией, права инвалидов, гендерное равенство, насилие в отношении женщин и защита уязвимых групп населения⁴⁹.

59. Вместе с тем в настоящем докладе Консультативный комитет признает, что УВКПЧ не может добиться большего в отсутствие надлежащих ресурсов. Для укрепления связей между системой Организации Объединенных Наций и региональными механизмами в рамках исследований, наращивания потенциала и организации практикумов потребуется выделение дополнительного персонала и финансовых ресурсов для выполнения этой задачи, даже если инновационное использование технологий может несколько смягчить это требование. В Секции УВКПЧ по национальным учреждениям, региональным механизмам и гражданскому обществу рекомендуется создать специальную группу по координации всей деятельности, связанной с региональными механизмами. По сравнению с одним специалистом, который в настоящее время выделяется на работу по региональным механизмам, этой группе понадобится больше сотрудников: желательно, один сотрудник уровня Р-4 и один сотрудник уровня Р-3 или Р-2. Секции также потребуется дополнительное финансирование для расширения сферы ее деятельности.

60. Помимо поддержки сети координаторов, специальная группа могла бы провести исчерпывающий обзор деятельности УВКПЧ по региональным правозащитным механизмам, существующим на данный момент, с тем чтобы разработать всеобъемлющую стратегию с указанием способов интеграции региональных, субрегиональных и международных правозащитных систем в единую эффективную систему. Эта работа будет включать в себя разработку критериев и методологических инструментов для оценки и сопоставления региональных механизмов, определения их потребностей, сбора информации о передовой практике и разработки базовых показателей для укрепления потенциала. Наконец, эта группа будет призвана поддерживать создание региональных и субрегиональных механизмов и повышать эффективность существующих механизмов, что потребует горизонтального и вертикального обмена информацией и обеспечения более широкого участия этих механизмов в работе органов Организации Объединенных Наций.

⁴⁸ Ответ Национального совета по правам человека Египта на вопросы обследования.

⁴⁹ Ответ правительства Черногории на вопросы обследования.