Об основных итогах 60-й сессии Комиссии ООН по правам человека

*Рогожин С.Л.**

Статья посвящена анализу преимущественно политико-юридических вопросов деятельности основного правозащитного органа ООН – Комиссии по правам человека, являющейся одной из функциональных комиссий ЭКОСОС. Завершившаяся в Женеве шестидесятая сессия КПЧ (15 марта – 23 апреля 2004 г.) характеризовалась обострением традиционных политических противоречий между развивающимися государствами и странами Запада, а также относительно небольшим вкладом государств – членов Комиссии в развитие международно-правовых основ защиты и поощрения прав человека.

В последние годы в Комиссии утвердилась неформальная блоковая структура, предопределяющая баланс политических сил и многие решения КПЧ как по тематическим вопросам повестки дня, так и при рассмотрении положений в отдельных странах. Укрепилась роль прав человека как идеологии, предопределяющей агрессивную внешнюю политику ряда государств – членов КПЧ.

Традиционная роль стран Запада как безусловных «лидеров» правозащитного движения ставится под вопрос все большим числом развивающихся стран и их объединений (в частности, Движением неприсоединения, Организацией Исламская Конференция, Лигой Арабских Государств, «Группой единомышленников» и др.), которые активно продвигают собственные приоритеты в области защиты и поощрения прав человека. Политико-дипломатическое противостояние по линии Север – Юг или, точнее, развитые – развивающиеся страны, в последнее время акцентируется на вопросах поощрения и защиты прав человека и основных свобод (особенно в сфере обеспечения гражданских и политических прав, тесно связанных с западной демократической традицией). Иными словами, КПЧ в ее современном виде служит целям идеологической борьбы Запада с оппонентами в мусульманском мире, представленными в Комиссии азиатскими и африканскими странами, утверждающими примат ислама над идеологией прав чело-

* Рогожин Сергей Леонидович – к.ю.н.

века; Кубой, КНДР, Белоруссией, отстаивающими социалистическую модель данной идеологии; Китаем, базирующим свой подход к правозащитной тематике в ООН преимущественно на традиционных конфуцианских ценностях, и другими государствами (Россией, Индией, Ираном, Вьетнамом, Мьянмой, ЮАР), которые стремятся учесть особенности своего культурно-исторического развития при реализации международно-правовых обязательств в области прав человека.

Вместе с тем политический вес развивающихся стран пока не позволяет им вести политико-дипломатическую борьбу с Западом на равных. Сказывается политическая разобщенность этих государств, которая активно поощряется со стороны Запада, ведущего среди делегаций развивающихся стран систематическую пропагандистскую работу, включая предоставление политических и финансово-экономических преимуществ сотрудничающим в КПЧ при решении принципиально важных вопросов. Иначе говоря, в Комиссии ООН по правам человека активно практикуется «покупка голосов».

В итоге все резолюции и решения 60-й сессии Комиссии по положению в отдельных странах по-прежнему касаются развивающихся государств и стран с переходной экономикой (за исключением резолюций в отношении Израиля, политика которого осуждается абсолютным большинством членов КПЧ). Более того, вызывают озабоченность изменения в «географии» политических интересов Запада, который в этом году обеспечил принятие резолюций по ситуации в трех странах СНГ – Белоруссии, Туркменистане и Узбекистане.

С другой стороны, Комиссия оставила без внимания положение в оккупированном Ираке и не продлила мандат соответствующего специального докладчика. Таким образом, до недавнего признания рядом специальных механизмов КПЧ массового и систематического характера нарушений прав человека оккупирующими державами эта ситуация оставалась фактически вне мандата и сферы интересов какого-либо правозащитного механизма ООН.

Третью сессию подряд главным для России итогом КПЧ стала победа в ходе голосования по проекту резолюции Европейского Союза по ситуации в Чеченской Республике, одержанная в этот раз с убедительным перевесом в одиннадцать голосов. В отличие от предыдущих лет Запад голосовал «за» проект в полной изоляции, так как ему не удалось заручиться поддержкой своей инициативы со стороны ни одной из других региональных групп КПЧ. Вместе с нами против проекта

проголосовали делегации 23 стран, включая Китай, Индию, Индонезию, ЮАР, Нигерию, Египет, Эфиопию, Бразилию, Кубу, Армению и Украину. Африканская региональная группа в полном составе (кроме воздержавшихся при голосовании Мавритании и Буркина Фасо) выступила против антироссийской инициативы в КПЧ. Нежелание в ней участвовать проявилось также в позиции большинства латиноамериканских стран и государств – членов ОИК, которые воздержались при голосовании. Особо следует отметить благоприятное для нас по сравнению с предыдущими сессиями изменение позиции Мексики и Коста-Рики, ранее поддерживавших делегации стран Запада. Итоги рассмотрения вопроса Чечни продемонстрировали неготовность Европейского Союза отказаться от практики выдвижения политически мотивированного, несбалансированного, конфронтационного проекта резолюции и перейти к конструктивному диалогу с нами. Правозащитная политика ЕС в отношении России оказалась несостоятельной и неадекватной значительным позитивным изменениям, произошедшим у нас в последние годы. Однако инерция правозащитной «машины» ЕС столь сильна, что, несмотря на провальный результат голосования, Европейский Союз, возможно, не откажется от попыток «протолкнуть» антироссийскую инициативу по Чечне и на следующей сессии Комиссии.

Как показывает практика, твердая линия на политическое урегулирование ситуации и наша открытость, готовность к диалогу по правозащитному досье Чечни, учет особых интересов и приоритетов развивающихся стран (как по страновым, так и по тематическим резолюциям) являются слагаемыми успеха в противодействии попыткам выдвижения антироссийских инициатив в КПЧ. Необходимо отметить, что развивающиеся страны все активнее поддерживают Россию в правозащитных органах ООН, рассматривая нас как традиционных партнеров, а также существенный противовес политике Запада.

С другой стороны, в качестве члена Совета Европы Россия в равной мере заинтересована в развитии конструктивного диалога с западноевропейскими странами, представленными в КПЧ, в частности по вопросам эффективного осуществления международных правозащитных стандартов и их развития. Примечательно, что страны Запада также проявляют готовность сотрудничать с российской делегацией в Комиссии по приоритетным для них вопросам (поощрения и развития гражданских и политических прав, отмены смертной казни, отказа от воен-

ной службы по соображениям совести, правозащитной ситуации в ряде развивающихся стран и т.д.), но по традиции занимают позицию «обвинителя», что ограничивает возможности нашего взаимодействия.

Американская делегация продолжила активное продвижение и закрепление приоритетов национальной политики, норм законодательства, подходов и стандартов в области прав человека применительно ко всем принципиальным решениям КПЧ и ее органов, включая Подкомиссию по поощрению и защите прав человека и Рабочие группы по разработке новых международно-правовых документов. Принимая во внимание, что данные национальные стандарты в большинстве случаев не соответствуют закрепленным в универсальных международных договорах по правам человека, политика США по их продвижению негативно влияет прежде всего на реализацию международных обязательств и внешнеполитических приоритетов других государств – членов Комиссии, сдерживает развитие ряда международных механизмов.

Так, американская делегация продолжила в КПЧ внешнеполитическую кампанию дискредитации деятельности Международного уголовного суда, а также приложила максимум усилий к выхолащиванию мандата Рабочей группы КПЧ, призванной разработать проект Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, которым бы вводилась процедура индивидуальных и коллективных жалоб на нарушения данной категории прав человека (следует учитывать, что американцы блокируют работу Группы даже не являясь государством – участником Пакта).

Кроме того, американцы, как, впрочем, и многие другие развитые страны, выступили с резкой критикой подготовленного экспертами Подкомиссии по поощрению и защите прав человека свода *норм, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека*. Этот документ представляет собой первую попытку кодификации методов и правил (рекомендательного характера) защиты и поощрения прав человека применительно к деятельности ТНК, включая вопросы уважения национального суверенитета, соблюдения прав трудящихся, защиты интересов потребителей и охраны окружающей среды.

С другой стороны, важно отметить, что эти попытки по большинству досе оказались безрезультатными, так как делегация США при голосовании по тематическим проектам резолюций зачастую оставалась в полной изоляции. Однако ввиду массированного давления США

на делегации большинства стран Комиссия не приняла никакого решения по проекту резолюции, выдвинутому Кубой, о положении задержанных на американской военно-морской базе в Гуантанамо.

Традиционно острым было рассмотрение сессией резолюций о положении в отдельных странах. Наибольшую активность на этом направлении вновь проявили Европейский Союз и США. Руководствуясь интересами внутривосточной борьбы, официальный Вашингтон возобновил представление проекта резолюции по ситуации в Китае. Вместе с тем показательно, что американцы сосредоточили основные усилия на лоббировании членов Комиссии в пользу других приоритетных для себя проектов – по Кубе и Белоруссии (оба были приняты с минимальным перевесом голосов), а их антикитайская инициатива в очередной раз провалилась.

Для европейцев голосование по резолюциям о положении в отдельных странах также принесло неоднозначные результаты. С одной стороны, им не удалось обеспечить принятие решений по Чечне и Зимбабве – безусловно, приоритетных для них на последних сессиях. Более того, в интересах продолжения и развития правозащитного диалога с Тегераном Брюссель не представил никакого проекта решения Комиссии по положению в Иране. С другой стороны, своеобразным «утешением» для ЕС стало принятие решений по Белоруссии, Туркменистану, Судану и КНДР, а также консенсусной резолюции по ситуации в Мьянме. Европейцы остались удовлетворены и тем, что рассмотрение ситуации в Узбекистане сохранено, по крайней мере на год, в рамках конфиденциальной «Процедуры 1503», в соответствии с которой независимые эксперты и государства – члены КПЧ рассматривают сообщения о нарушениях прав человека.

В ходе дискуссии и при голосовании по блоку ближневосточных резолюций КПЧ в целом повторилась картина прошлого года, когда против соответствующих проектов в одиночестве выступили США, безоговорочно поддерживавшие политику Израиля на оккупированных палестинских территориях. Европейскому Союзу, как и на прошлой сессии, не удалось согласовать единую позицию в отношении голосования по основной резолюции о положении в области прав человека на оккупированных арабских территориях, включая Палестину, традиционно выдвигаемой ОИК. Сбалансированная и конструктивная позиция России, являющейся членом «квартета» международных посредников по урегулированию на Ближнем Востоке, нашла понима-

ние и поддержку со стороны арабских и мусульманских государств-членов КПЧ. Следует также отметить, что позиция российской делегации при рассмотрении блока ближневосточных вопросов сыграла важную роль при формировании негативного отношения членов ОИК и ЛАГ к инициативе Европейского Союза по ситуации в Чечне.

Российской делегации впервые удалось целенаправленно использовать формат сессии КПЧ в целях привлечения внимания международного сообщества к неблагоприятной правозащитной ситуации в странах Балтии. Подавляющим большинством членов Комиссии была принята наша новая инициатива – проект резолюции о недопустимости героизации и прославления бывших членов «Ваффен СС». Несмотря на отсутствие в тексте прямых ссылок на Латвию и Эстонию, критическая направленность резолюции приветствовалась большинством членов Комиссии. Попытки латышей и эстонцев через Европейский Союз добиться нашего поражения в ходе голосования провалились (проект поддержали делегации 36 стран) и продемонстрировали отсутствие у них каких-либо весомых аргументов; подтвердили неготовность делегаций этих стран к предметному обсуждению в рамках Комиссии этой актуальной для новых членов ЕС проблемы.

Принятый текст, несмотря на ограниченные возможности влияния на ситуацию в Латвии и Эстонии, все же свидетельствует о международном внимании к грубым и массовым нарушениям прав человека в этих странах. Делегации государств – членов Европейского Союза, а также США и Австралии, проголосовавшие против проекта, вновь продемонстрировали стремление безоговорочно поддерживать Ригу и Таллин, что является откровенным проявлением политики «двойных стандартов» и ведет к все большей изоляции стран Запада в КПЧ применительно к тематике борьбы с современными формами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

В ходе согласования проектов резолюций, касающихся контртеррористической проблематики, ужесточен текст проекта «Права человека и терроризм», соавтором которого традиционно является делегация России. К сожалению, не удалось избежать голосования по другой важной резолюции, выдвигаемой Мексикой, по вопросу соблюдения прав человека в ходе контртеррористических операций. Этой резолюцией создана новая специальная процедура КПЧ по данному вопросу. Серьезные концептуальные различия между представителями «классической» англосаксонской школы прав человека и направлением «реалис-

тов» и «прагматиков» до настоящего времени блокируют возможность объединения двух «конкурирующих» проектов в единый текст, так как первые по-прежнему исходят из постулата, что права человека могут нарушаться исключительно органами и представителями государственной власти (включая совершение террористических актов и связанных с ними правонарушений) и игнорируют широко распространенную террористическую деятельность со стороны негосударственных образований и отдельных лиц.

Несмотря на стремление делегаций Украины и Армении играть самостоятельную роль при рассмотрении вопросов повестки дня КПЧ, на прошедшей сессии страны СНГ-члены Комиссии голосовали вместе, за редким исключением, по ключевым проектам резолюций. Однако по-прежнему актуальна задача укрепления координации в рамках Содружества как на стадии подготовки, так и в ходе проведения основных правозащитных форумов ООН. Эта работа особенно важна и по той причине, что, как отмечалось, страны СНГ стали предметом пристального внимания Запада в правозащитных органах ООН (включая ее специализированные учреждения, например Международную организацию труда), ОБСЕ и Совета Европы, в то время как собственные механизмы контроля за соблюдением прав человека в СНГ пока функционируют малоэффективно.

Прошедшая сессия и межсессионный период характеризовались заметным понижением активности и эффективности деятельности основного подразделения Секретариата ООН, ответственного за координацию международных усилий в правозащитной области – Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Это прежде всего связано с болезненным процессом «смены власти» в УВКПЧ. Так, Управление практически прекратило начатую бывшим Верховным комиссаром С. Виейра де Мелло реформу ряда направлений деятельности и заняло «оборонительную» позицию по вопросам чрезмерной зависимости от добровольных взносов группы основных доноров (развитых стран) и несправедливого географического распределения постов в пользу представителей Западной региональной группы (более 60% общего состава Управления).

Комиссия не последовала настоятельной рекомендации бывшего главы УВКПЧ ввести мораторий на создание специальных процедур. В ходе прошедшей сессии КПЧ возобновила, за редким исключением, все существующие и учредила ряд новых мандатов (специальные док-

ладчики по ситуации в Белоруссии, КНДР, проблематике торговли людьми, в особенности женщинами и девочками; независимые эксперты по ситуации в Судане, ДРК, Бурунди, Чаде и Узбекистане, по вопросу о безнаказанности, соблюдению прав человека в ходе контртеррористических операций; новый механизм (его конкретная форма пока не определена) по защите прав внутренне перемещенных лиц).

Следовательно, Комиссия продолжила практику создания во многом бюрократических и малоэффективных институтов, которые, к сожалению, как правило заполняются представителями т.н. «правозащитной номенклатуры», тесно связанной с политическими интересами стран Запада и частично финансируемой за счет средств их добровольных взносов в бюджет УВКПЧ.

В ходе сессии государствам – членам Комиссии не удалось критически оценить и пересмотреть существующую процедуру отбора и назначения кандидатов на вакантные посты специальных процедур (решением председателя сессии Комиссии по итогам консультаций с региональными группами). Представляется актуальной задача реформирования этой системы, включая, к примеру, поэтапный переход к выборам отдельных специальных процедур. Такой подход в сочетании с реализацией положений резолюции КПЧ «Права человека и специальные процедуры» поможет, в частности, поэтапно урегулировать проблему недостаточного участия представителей России и Восточно-европейской региональной группы в работе специальных процедур Комиссии.

Прошедшая сессия вновь продемонстрировала, что существующая повестка дня Комиссии, и прежде всего ее политизация, нацеленность на рассмотрение ситуаций в отдельной категории стран – преимущественно развивающихся – является серьезным препятствием на пути международного сотрудничества в данной области. В создавшейся ситуации Россия совместно с делегациями ряда других государств все увереннее играет роль «связующего звена» между различными подходами к тематике прав человека и способствует установлению в Комиссии баланса политических сил между развитыми и развивающимися странами.

В последнее время наши позиции в КПЧ неуклонно укрепляются. Этот процесс следует прежде всего связать с отказом от некритического отрицания нашего исторического наследия в данной области политики и права (Российская Империя внесла важный вклад в создание

основ современного международного гуманитарного права, а СССР стоял у истоков т.н. «второго поколения» прав человека – экономических, социальных и культурных). Новая роль России в КПЧ также подкрепляется динамичным развитием политической и правовой систем, институтов гражданского общества, связанных с осуществлением основных прав и свобод человека; стабилизацией и постепенным улучшением правозащитной ситуации в Чеченской Республике; активизацией усилий российской дипломатии на правозащитном направлении, которой удалось установить партнерские отношения с делегациями ключевых государств – членов Комиссии ООН по правам человека.