

Об основных итогах 61-й сессии Комиссии ООН по правам человека

*Рогожин С.Л.**

Проходившая в Женеве с 14 марта по 22 апреля 2005 года 61-я сессия Комиссии ООН по правам человека (КПЧ) характеризовалась обострением традиционных противоречий между развивающимися государствами и странами Запада как по вопросам повестки дня сессии, так и по проблематике дальнейшей реформы деятельности Комиссии и ее возможного преобразования в Совет ООН по правам человека (СПЧ)¹.

В Комиссии фактически утвердилась блоковая структура, предопределяющая многие ее решения по тематическим вопросам и при рассмотрении положения в отдельных странах. Этот механизм дипломатического и политического противостояния от случая к случаю дополняется «гибкими альянсами», политическими объединениями ad hoc государств-членов по ключевым решениям КПЧ. В итоге Запад постепенно теряет традиционную роль безусловного лидера правозащитного движения перед лицом развивающихся стран и их объединений (в частности, Движения неприсоединения, Организации исламская конференция, Лиги арабских государств, «Группы единомышленников»), которые активно продвигают собственные приоритеты в области защиты и поощрения прав человека².

Этот фактор во многом «подстегивает» намерение ряда влиятельных государств во главе с США восстановить традиционный «порядок» в КПЧ путем трансформирования Комиссии в Совет «избранных», под которыми подразумеваются прежде всего государства Запада и их союзники, а также относительно немногочисленные развивающиеся страны, которые восприняли западную модель либерально-демокра-

*Рогожин Сергей Леонидович – к.ю.н.

¹ См. Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». Документ ООН A/59/2005 от 21 марта 2005 г. С. 45-46, 61.

² См. приложение к данной статье «Состав 61-й сессии КПЧ ООН», дающее общее представление о балансе политических сил в Комиссии и существующих формальных и неформальных объединениях государств-членов.

тического развития или в целом «идут в фарватере» политики Севера в правозащитной области.

Пореформенная ситуация в Комиссии осложняется тем, что политический вес развивающихся стран пока не позволяет им вести борьбу с Западом на равных. В итоге все страновые резолюции и решения 61-й сессии Комиссии по-прежнему касаются развивающихся государств и стран с переходной экономикой. Причем в новых политических условиях Запад вынужден, во-первых, отказаться от каких-либо индивидуальных шагов, концентрировать силы США, Евросоюза, Японии, Австралии, Канады и их союзников на совместных проектах и, во-вторых, применять к своим страновым инициативам в КПЧ принцип «лучше меньше, да лучше», чтобы избежать провального результата по многим проектам резолюций и сконцентрироваться на «проталкивании» приоритетных.

В этом году в центре усилий западной дипломатии оказались Белоруссия, Куба, КНДР, Судан, Узбекистан и Мьянма, в отношении которых Комиссия приняла резолюции по наиболее политизированному пункту 9 своей повестки дня о положении с правами человека в отдельных странах. Вызывают озабоченность изменения в «географии» политических интересов Запада в КПЧ, проявляющиеся уже вторую сессию подряд. В этом году американцы и европейцы обеспечили принятие резолюций по ситуации в двух странах СНГ – Белоруссии и Узбекистане³.

Некоторые нюансы в позициях Европейского Союза и США по правозащитным досье в КПЧ все же остаются. В интересах продолжения и развития правозащитного диалога с Тегераном Брюссель не представил никакого проекта решения КПЧ по Ирану. Приоритетом для ЕС стало принятие путем голосования решений по Белоруссии, Кубе и КНДР, а также консенсусных резолюций по ситуации в Судане и Мьянме. Одновременно европейцы остались удовлетворены тем, что рассмотрение правозащитной ситуации в Узбекистане сохранено в рамках конфиденциальной процедуры сообщений о нарушениях прав человека (т.н. «Процедуры 1503»). В новых условиях в ЕС вынашиваются планы своеобразной «ротации» страновых сюжетов между КПЧ и III Комитетом Генассамблеи ООН, где уже на следующей сессии европейцы могут выступить с проектами резолюций по Зимбабве,

³ Тексты всех решений 61-й сессии КПЧ ООН (всего их 108) опубликованы в ее Докладе ЭКОСОС. См. Документ ООН E/CN.4/2005/L/10 от 20 апреля 2005 г. и E/CN.4/2005/L.11 от 7 апреля 2005 г.

Туркменистану и другим «штрафникам», по которым нет возможности принять резолюцию Комиссии.

Руководствуясь внешнеполитическими интересами, официальный Вашингтон не возобновил представление проекта резолюции по ситуации в Китае. На прошлой сессии данная инициатива республиканской Администрации была продиктована прежде всего интересами внутривнутриполитической борьбы за президентский пост. Показательно, что в этом году американцы сосредоточили основные усилия на лоббировании членов Комиссии в пользу принятия приоритетных для себя проектов по Кубе и Белоруссии. Следует ожидать возобновления этих инициатив на предстоящей сессии Генассамблеи ООН при активной поддержке Евросоюза и других союзников США, включая отдельные страны СНГ (прежде всего Украину, Грузию и, возможно, Молдавию).

Одним из важнейших итогов 61-й сессии Комиссии для России стало достигнутое в ее преддверии, на первых двусторонних консультациях по правозащитной тематике между Россией и ЕС, состоявшихся в Люксембурге 1 марта 2005 года, решение Европейского Союза не выдвигать проект резолюции по ситуации в Чечне. Это произошло прежде всего благодаря трем подряд победам России в ходе голосования по данной инициативе ЕС на предшествующих сессиях КПЧ. Страны Евросоюза, проголосовавшие на 60-й сессии за собственный проект в полной изоляции, не без труда, но все же осознали бесперспективность и контрпродуктивность попыток «вбрасывания» в повестку дня Комиссии чеченского сюжета.

Таким образом, правозащитная политика ЕС в отношении России стала более прагматичной и нацеленной на предметный и равноправный диалог по проблемам, существующим в этой сфере у обеих сторон. ЕС все сложнее, несмотря на давление со стороны ряда новых членов (прежде всего Польши, Латвии, Эстонии и Литвы), игнорировать позитивные изменения, произошедшие в Чечне за последние годы в области защиты и поощрения всех категорий прав человека.

Однако, как показывает практика, инерция правозащитной «машины» ЕС столь сильна, что, несмотря на конструктивные решения по итогам переговоров в Люксембурге, Евросоюз, возможно, не откажется от попыток возобновить выдвигание антироссийской инициативы по Чечне на следующей сессии Комиссии.

В этой связи важно продолжить двусторонний диалог по ситуации как в Чечне, так и странах ЕС в рамках регулярных консультаций,

а также наращивать сотрудничество с Верховным комиссаром ООН по правам человека и специальными процедурами КПЧ. Как показывает практика последних лет, твердая линия на политическое урегулирование ситуации и готовность российских властей к диалогу по правозащитному досье Чечни позволяет эффективно противодействовать попыткам проталкивания антироссийских инициатив в Комиссии.

В ходе дискуссии и при голосовании по блоку ближневосточных резолюций КПЧ в целом повторилась картина прошлого года, когда против соответствующих проектов выступили только США. В этом году к ним присоединилась Австралия. Европейскому Союзу не удалось согласовать единую позицию в отношении голосования по основной резолюции о положении в области прав человека на оккупированных палестинских территориях, включая Восточный Иерусалим, традиционно выдвигаемой ОИК.

Арабские и мусульманские государства – члены Комиссии высоко ценят сбалансированную и конструктивную позицию России как члена «квартета» международных посредников. Это особенно важно, т.к. их политический вес в Комиссии постоянно растет. Для сравнения: ОИК и ЛАГ были представлены на 60-й сессии КПЧ соответственно 12 и 5 государствами-членами; а на 62-й сессии в 2006 г. они будут располагать в КПЧ соответственно 13 и 6 голосами, в то время как Европейский Союз по-прежнему представлен в Комиссии «восьмеркой» своих членов.

Анализ расстановки политических сил в КПЧ за последнее пятилетие показывает, что развивающиеся страны все больше стремятся поддерживать Россию в правозащитных органах ООН как традиционного партнера и существенный противовес политике Запада. Эта тенденция крайне важна как в идеологическом, так и в практическом плане. Многие развивающиеся государства подходят к созданию своих систем поощрения и защиты прав человека с позиций, близких к российским, иначе говоря, учитывают особенности исторического, экономического и социального развития, своеобразие культурных ценностей и особенности национальной правовой системы. Они стремятся таким образом противодействовать навязыванию извне каких-либо моделей демократического и правозащитного процесса и рассчитывают на поддержку России при обсуждении данной проблематики в КПЧ ООН.

В перспективе вне зависимости от конкретных условий выборов в СПЧ на Генеральной Ассамблее ООН (две трети или простое боль-

шинство голосов государств-членов) важно учитывать, что даже в случае сохранения порядка выборов от пяти региональных групп возникнет необходимость активно взаимодействовать с крупнейшими объединениями развивающихся государств, к примеру с ДН (по грубым подсчетам, Движение располагает в Генассамблее 110-120 голосами), с тем чтобы обеспечить членство России в новом основном органе ООН по правам человека. Этот фактор приобретает дополнительную значимость в свете того, что с 2006 г. координировать ДН будет Куба, которая намерена максимально консолидировать и активизировать это крупнейшее политическое объединение Генассамблеи именно на правозащитном направлении работы ООН.

Прошедшая сессия КППЧ была отмечена существенным прогрессом в продвижении наших приоритетов по тематическим вопросам повестки дня. В итоге Комиссия одобрила четыре российские инициативы по актуальным правозащитным проблемам.

Принят без голосования наш традиционный проект резолюции «Взятие заложников», которая направлена прежде всего на осуждение всех актов захвата заложников и создание условий международного сотрудничества по предупреждению этого явления, борьбе с ним и привлечению к ответственности виновных в совершении данного преступления.

Всеобщее одобрение в КППЧ также получила возобновленная нами инициатива – проект резолюции «Права человека и произвольное лишение гражданства». В последний раз Комиссия приняла консенсусом аналогичный проект в 1999 г. на своей 55-й сессии, но в связи с отсутствием существенного прогресса в положении соотечественников в Латвии и Эстонии он не потерял своей актуальности.

При содействии заинтересованных государств и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) российской делегации удалось значительно обновить резолюцию и обогатить ее новыми идеями. В частности, в тексте резолюции учтены результаты работы Подкомиссии по поощрению и защите прав человека в области предотвращения дискриминации неграждан; отражены нормы международного права прав человека и международного права, регулирующего вопросы статуса апатридов и сокращения безгражданства; учтены существующие негативные тенденции в политике ряда государств, ведущие к произвольному лишению гражданства.

В результате тематика произвольного лишения гражданства восстановлена в повестке дня КППЧ. Нашей резолюцией, в число соавторов

которой вошли еще шесть государств, создана основа для установления и активизации взаимодействия специальных процедур Комиссии, договорных органов ООН по правам человека, правовой службы УВКБ ООН и заинтересованных государств в целях определения и реализации мер, направленных на сокращение безгражданства.

Следует отметить, что по прихоти американцев Комиссия вернулась к голосованию по нашей резолюции «Целостность судебной системы». Их поправки к тексту, нацеленные на выхолащивание сути проекта, были поддержаны лишь ближайшими союзниками США и отвергнуты другими членами Комиссии. В итоге сессия приняла проект резолюции в целом 52 голосами «за», в то время как американцы в полной изоляции воздержались при голосовании. Таким образом, основная идея проекта о фундаментальном значении целостности судебной системы государства для соблюдения принципа справедливого правосудия была вновь подтверждена КПЧ в условиях активизации политики ряда стран по созданию институтов некоего «специального» правосудия.

Российской делегации вновь удалось эффективно использовать формат сессии КПЧ в целях привлечения внимания международного сообщества к неблагоприятной правозащитной ситуации в странах Балтии. Подавляющим большинством членов Комиссии (46 – «за» при четырех воздержавшихся – США, Австралия, Канада, Япония) вторую сессию подряд был принят проект резолюции «Недопустимость определенных видов практики, способствующих эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости», осуждающий, в частности, попытки героизации бывших членов «Ваффен-СС». Несмотря на отсутствие в тексте прямых ссылок на Латвию, Эстонию, Австрию, Германию и другие государства, его направленность была очевидна для членов Комиссии, разделяющих нашу озабоченность попытками переписать историю второй мировой войны и игнорировать подъем неонацистского движения в отдельных странах Запада.

На этом фоне крайне политизированной выглядела позиция американцев, впопыхах сколотивших «ось равнодушных» к проявлениям неонацизма – от Вашингтона и Оттавы до Токио и Канберры, которая воздержалась при голосовании под надуманным предлогом, что проект якобы не обеспечивает свободу слова и собраний. Стремление американцев и их союзников безоговорочно поддерживать Ригу и Таллин 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 и связанной с ними нетерпимости.

В ходе согласования проектов резолюций, касающихся контртеррористической проблематики, по инициативе российской делегации кардинально изменена и существенно углублена концепция проекта «Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», соавторами которого мы стали впервые. Этой резолюцией расширен и укреплен мандат специальной процедуры КПЧ по данному вопросу, который теперь включает проблематику защиты прав и свобод человека от террористической угрозы.

На 61-й сессии Комиссии американская делегация продолжила практику активного продвижения и закрепления приоритетов национальной политики, норм внутреннего законодательства, идеологических 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 правозащитных документов. Эти попытки по большинству досе провалились; делегация США при голосовании по тематическим проектам резолюций зачастую оставалась в полной изоляции.

Наиболее показательно в этой связи категорическое неприятие со стороны абсолютного большинства государств-членов попыток американцев использовать Комиссию в целях создания политико-правовых препятствий деятельности Международного уголовного суда. США не удалось принизить его значение или косвенно сузить компетенцию ни по одной из соответствующих тематических резолюций сессии.

С другой стороны, ввиду массивного давления американцев на делегации многих стран Комиссия большинством голосов отклонила проект резолюции, выдвинутый Кубой, о нарушении прав задержанных на американской военно-морской базе в Гуантанамо.

Кроме того, под давлением американцев Комиссия вновь оставила без внимания ситуацию в оккупированном Ираке и не возобновила мандат соответствующего специального докладчика. Таким образом, до недавнего признания рядом специальных механизмов КПЧ массового и систематического характера нарушений прав человека оккупирующими державами положение в этой стране оставалось фактически вне мандата и сферы интересов какого-либо правозащитного механизма ООН.

На прошедшей сессии Комиссии определенный прогресс достигнут в области нормотворчества, также входящей в ее мандат.

Итогом многолетней работы экспертов и заинтересованных государств, включая Россию, стало принятие (40 делегаций проголосовали «за» при 13 воздержавшихся, включая США) «Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права»⁴. В тексте этого документа учтены наши замечания и приоритеты, и его положения в целом соответствуют российскому законодательству в данной области.

КПЧ также согласилась с активно продвигаемым нами предложением перейти к разработке в рамках Рабочей группы КПЧ проекта факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, которым бы создавалась процедура индивидуальных и коллективных сообщений о нарушениях государствами данной категории прав человека. Председатель Рабочей группы уполномочен представить следующей сессии собственный проект основных положений будущего протокола⁵.

Примечательно, что Комиссия продолжила создание своих специальных процедур в дополнение к уже существующим мандатам. В ходе прошедшей сессии КПЧ возобновила, за редким исключением, все имеющиеся (их более сорока) и учредила четыре новых мандата: независимого эксперта по проблематике прав человека и международной солидарности; специального представителя Генерального секретаря по правам человека и транснациональным корпорациям; Рабочей группы по проблематике наемников и независимого эксперта по вопросу меньшинств.

Думается, что два последних мандата представляют особый интерес, поскольку позволяют активизировать деятельность Комиссии и ее преемника – СПЧ – на направлении защиты и поощрения прав всех категорий меньшинств, а также проанализировать новейшие тенденции в области нарушения прав человека и международного гуманитарного права наемниками (в частности, в контексте вооруженных конфликтов в Ираке и Афганистане) в целях более эффективного международного противодействия этому негативному явлению. Присталь-

⁴ См. документ ООН E/CN.4/2005/L.11/Add.5 от 20 апреля 2005 г.

⁵ См. документ ООН E/CN.4/2005/L.11/Add.4 от 15 апреля 2005 г.

ного внимания в этой связи заслуживает анализ статуса сотрудников охранных и консалтинговых фирм, принимающих участие в современных вооруженных конфликтах.

К сожалению, государствам – членам КПЧ вновь не удалось критически оценить и пересмотреть существующие процедуры отбора и назначения кандидатов на вакантные посты специальных процедур (решением председателя сессии Комиссии по итогам консультаций с региональными группами).

В то же время по инициативе Азиатской региональной группы, подержанной подавляющим большинством государств-членов, в межсессионный период УВКПЧ ООН и заинтересованные страны получают возможность разработать и передать на рассмотрение 62-й сессии КПЧ ряд конкретных предложений, включая, к примеру, поэтапный переход к выборам отдельных специальных процедур. Такой подход может, в частности, способствовать урегулированию проблемы недостаточного участия в работе специальных процедур Комиссии российских экспертов и представителей Восточно-европейской региональной группы в целом.

Прошедшая сессия и межсессионный период характеризовались заметной активизацией деятельности Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и его нового руководителя Л. Арбур. Это прежде всего связано с необходимостью коренной перестройки методов работы УВКПЧ с учетом положений вышеупомянутого доклада К. Аннана по реформе ООН, а также создания такой модели Управления, которую в случае необходимости можно адаптировать к требованиям любого из вариантов нового основного органа ООН по правам человека, который придет на смену КПЧ.

Определение мандата и формата будущего основного правозащитного органа ООН во многом зависит от объективной оценки достижений и недостатков деятельности Комиссии по правам человека. Думается, что ключевой проблемой, которую предстоит решить государствам в ходе согласования основных параметров работы Совета по правам человека, является преодоление тенденции к чрезвычайной политизации КПЧ; а основной целью ее реформирования должно стать создание эффективно действующего механизма международного сотрудничества, т.е. равноправного взаимодействия и открытого диалога государств и институтов гражданского общества по ключевым вопросам правозащитной повестки дня.

Предсказать итоги этой работы пока довольно сложно; однако уже в ходе 61-й сессии КПЧ проявились довольно серьезные разногласия между странами Севера и Юга по некоторым ключевым предложениям, содержащимся в докладе К. Аннана, что заставляет нас проявлять осторожный оптимизм в отношении итогов процесса реформирования Комиссии ООН по правам человека.

Приложение.

Состав 61-й сессии Комиссии ООН по правам человека

1. По региональным группам:

- **Восточно-европейская группа:** Армения, Венгрия, Российская Федерация, Румыния, Украина (5 государств).

- **Западная группа:** Австралия, Канада, Великобритания, Германия, Ирландия, Италия, Нидерланды, США, Франция, Финляндия (10 государств).

- **Азиатская группа:** Малайзия, Бутан, Индия, Индонезия, Шри-Ланка, Катар, Китай, Непал, Пакистан, Республика Корея, Саудовская Аравия, Япония (12 государств).

- **Латиноамериканская группа:** Аргентина, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Мексика, Парагвай, Перу, Эквадор (11 государств).

- **Африканская группа:** Буркина-Фасо, Габон, Египет, Зимбабве Конго (Браззавиль), Мавритания, Нигерия, Свазиленд, Судан, Гвинея, Того, Кения, Эритрея, Эфиопия, ЮАР (15 государств).

2. По участию в межправительственных организациях:

- **Европейский Союз:** Великобритания, Венгрия, Германия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Франция, Финляндия (8 государств).

- **Совет Европы:** Армения, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Румыния, Российская Федерация, Украина, Великобритания (12 государств).

- **ОБСЕ:** Армения, Канада, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Румыния, Российская Федерация, Украина, Великобритания, США (14 государств).

- **Лига арабских государств:** Катар, Египет, Саудовская Аравия, Судан, Мавритания (5 государств).

- **ОИК:** Буркина-Фасо, Египет, Габон, Гвинея, Индонезия, Мавритания, Нигерия, Пакистан, Катар, Саудовская Аравия, Судан, Того (12 государств).

- **Движение неприсоединения:** Аргентина, Бутан, Бразилия, Буркина-Фасо, Китай, ДРК, Коста-Рика, Куба, Доминиканская Республика, Эквадор, Египет, Эритрея, Эфиопия, Габон, Гватемала, Гвинея, Гондурас, Индия, Индонезия, Кения, Мавритания, Малайзия, Непал, Нигерия, Пакистан, Парагвай, Перу, Катар, Румыния, Саудовская Аравия, ЮАР, Шри-Ланка, Судан, Свазиленд, Того, Зимбабве (36 государств).

- **СНГ:** Украина, Армения, Российская Федерация (3 государства).

- **НАТО:** Канада, Франция, Германия, Венгрия, Италия, Нидерланды, Румыния, Великобритания, США (9 государств).

- **Африканский Союз:** Буркина-Фасо, Конго, Египет, Эритрея, Эфиопия, Габон, Гвинея, Кения, Мавритания, Нигерия, ЮАР, Судан, Свазиленд, Того, Зимбабве (15 государств).

3. По участию в неформальных объединениях

- **Руководящая группа «Сообщества демократий»:** США, Индия, ЮАР, Мексика, Республика Корея, Италия, Перу, Румыния (8 государств);

- **«Группа единомышленников»:** КНР, Индия, Шри-Ланка, Малайзия, Пакистан, Индонезия, Бутан, Непал, Судан, Египет, Зимбабве, Куба (12 государств).