



ПОСТОЯННОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИ ОТДЕЛЕНИИ ООН И ДРУГИХ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
В ЖЕНЕВЕ

PERMANENT MISSION
OF THE RUSSIAN FEDERATION
TO THE UNITED NATIONS OFFICE AND
OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS
IN GENEVA

№ 3426

Постоянное представительство Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве свидетельствует свое уважение Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека и в связи с его запросом (Reference: TESPRDD/DESIB/RTDS) имеет честь препроводить комментарий Российской Федерации к проекту Конвенции о праве на развитие.

Постоянное представительство пользуется настоящей возможностью, чтобы возобновить Управлению уверения в своем весьма высоком уважении. *aa*

Приложение: упомянутое, на 13 лл.

OHCHR REGISTRY

23 AOUT 2021

Recipients : ...*A.T.D.S.*.....

Enclosure :*R.L.*.....

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА ООН
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Женева

Женева, 23 августа 2021 года



Позиция Российской Федерации в отношении проекта Конвенции по праву на развитие

По мнению Российской Федерации, проект, по сути, представляет собой компиляцию положений универсальных и региональных международных договоров в области поощрения и защиты прав человека, а также документов декларативного характера. Российская Федерация не может поддержать подобное дублирование и выборочное цитирование, которое ведет к фрагментации международного права и повышает риск потенциальных коллизий правовых норм.

В проекте отсутствует определение термина «право на развитие» (или, как минимум, норма, в которой были бы перечислены элементы такого права). В отсутствие этого базового определения конструкция проекта представляется весьма зыбкой.

Статья 7 проекта предусматривает, что «Стороны соглашаются, что все физические и юридические лица, народы, группы и государства несут общую обязанность по международному праву не участвовать в нарушении права на развитие». Данная норма затрагивает одну из основ международного права - круг субъектов международного права, т.е. носителей международных прав и обязательств. Устоявшаяся позиция заключается в том, что международной правосубъектностью обладают государства, международные организации, в определенных случаях - нации и народы, борющиеся за свою независимость. Физические и юридические лица, в свою очередь, международной правосубъектностью не обладают. При этом обращает на себя внимание то, что по тексту проекта обязательства негосударственных участников не раскрываются, а Раздел III документа посвящен исключительно обязательствам государств и международных организаций.

Российская Федерация полагает, что к данному вопросу стоило бы подходить с опорой на Устав ООН и Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970

года, закрепляющих обязанность каждого государства «содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом».

Как представляется, в комментарии к проекту довольно вольно толкуются положения Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ВДПЧ), Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП). Например, его авторы приходят к выводу, что тот факт, что в ВДПЧ не содержится упоминание конкретного носителя обязанностей, означает, что такие обязанности несут не только государства. Далее, со ссылкой на пункт 1 статьи 29 и статью 30 ВДПЧ, а также на преамбулы и пункты 1 статей 5 МПГПП и МПЭСКП, делается заключение, что не существует правовой базы, которая бы подтверждала предположение, что международное право может накладывать правочеловеческие обязательства только на государства.

Представляется, что подобное толкование дано без соблюдения правил, закрепленных в статьях 31-32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Как следует из комментария, статьи 10, 11 и 12 проекта, посвященные обязательствам уважать, защищать и осуществлять право на развитие, соответственно, сформулированы на основе Маастрихтских принципов 2011 г. в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав. Полагаем, что данные Принципы, разработанные рядом экспертов из ученого сообщества и неправительственных организаций без участия государств и не отражающие нормы международного права, едва ли могут быть приняты за основу нескольких статей проекта международного договора в рамках ООН.

В параграфе (с) статьи 11 говорится об обязательствах государств по «осуществлению надзора за деловой активностью своих компаний, в том числе за рубежом». Ввиду неодинакового уровня экономического развития по

странам и регионам (количество компаний, их активность на глобальном рынке и т.д.) данная мера может привести к неравномерному распределению ответственности. Кроме того, неясно, как государства могут осуществлять подобное регулирование, по сути, требующее интерпретации внутреннего законодательства третьих стран.

В пункте 1 статьи 13 упоминается «обязанность государств сотрудничать», в том числе «обеспечивать повышение уровня жизни, занятости, условий экономического и социального прогресса» (параграф (b)). Данная формулировка нуждается в уточнении, так как может быть истолкована как обязывающая развитые государства сотрудничать в целях повышения уровня благосостояния населения развивающихся стран.

Не вполне корректно приведенное в параграфе (b) пункта 2 статьи 13 положение о «необходимости устранения юридических препятствий для развития». В зависимости от интерпретации под такими препятствиями могут пониматься любые юридические договоренности, в том числе в экономической сфере, включая право ВТО, торговые и инвестиционные соглашения.

Параграфом (b) пункта 4, статьи 13 предлагается «преференциальный подход для развивающихся стран». В этой связи обращаем внимание, что в настоящее время не существует единого подхода к определению «развивающихся стран» на международных площадках экономического профиля.

В подпункте «а» пункта 4 статьи 13 проекта речь идет об «универсальной, основанной на правилах («rules-based»), открытой, многосторонней и равной торговой системе». Считали бы целесообразным исключить словосочетание «основанная на правилах» из текста проекта. Активное насаждение данной концепции может привести к ревизии современной системы международного права, что чревато серьезными угрозами для стабильности и безопасности международных отношений.

Российская Федерация считает нецелесообразным включение в проект статьи 16 «Гендерное равенство». Исходим из того, что данному вопросу посвящена профильная Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, участниками которой являются 189 государств, т.е. абсолютное большинство потенциальных участников будущей Конвенции о праве на развитие.

В отношении статьи 21 («Международный мир и безопасность») хотели бы поделиться следующими соображениями.

Пунктом 2 указанной статьи предлагается закрепить обязательство государств «предпринимать меры для достижения всеобщего и полного разоружения под строгим и эффективным международным контролем». Согласно комментарию, приведенная норма сформулирована с опорой на статью VI Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 года (далее - ДНЯО).

Действительно, из указанной нормы ДНЯО следует, что государство-участник берет на себя обязательство «в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению». При этом, следуя правилам толкования, предусмотренным пунктом 2 статьи 31 конвенции о праве международных договоров 1969 года, данную статью следует толковать во взаимосвязи с преамбулой. Прежде всего, предметом ДНЯО является не всеобщий и полный запрет ядерного оружия, а «предотвращение его более широкого распространения», которое «серьёзно увеличивало бы опасность ядерной войны» (второй, третий и четвёртый абзацы преамбулы ДНЯО). В абзацах четвёртом, девятом, десятом и двенадцатом речь идёт о «намерении» государств-участников «по возможности, скорее, достигнуть прекращения гонки вооружений и принять эффективные меры в направлении ядерного разоружения». В контексте ДНЯО как на ядерные державы, так и на государства, не обладающие ядерным оружием, возлагаются обязательства по нераспространению ядерного оружия, а не полному разоружению.

ДНЯО регулирует правоотношения в области ядерного разоружения в самом общем плане, ограничиваясь установлением «рамков» этого процесса и не вторгаясь в прерогативы ядерных держав, ведущих предметные переговоры по данной проблематике или принимающих односторонние меры по ограничению и сокращению своих ядерных потенциалов.

Все действующие международные договоры, предусматривающие запрет на тот или иной вид деятельности, связанной с ядерным оружием (Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 года, Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 года, Договор об Антарктике 1959 года и др.), заключались при активном участии ядерных держав. При этом следует понимать, что в современном международном праве нет нормы, устанавливающей запрет на обладание ядерным оружием и использование его потенциала стратегического сдерживания.

Кроме того, в консультативном заключении Международного Суда ООН от 8 июля 1996 года по делу о законности угрозы ядерным оружием или его применении подтверждено право ядерных держав на обладание ядерным оружием.

По нашему мнению, пункт 2 статьи 21 проекта предлагает принципиально иной, отличный от существующего подход к регулированию межгосударственных отношений в области контроля над ядерными вооружениями и ядерным разоружением. Считаем целесообразным либо исключить его, либо ограничиться формулировкой, что стороны предпримут все меры по выполнению взятых ими ранее обязательств в данной области.

Статья 23 проекта, посвященная вопросам толкования, сформулирована весьма противоречиво. В этой связи исходим из того, что все вопросы, касающиеся правил толкования международных договоров, порядка применения последовательно заключенных международных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, и прочие вопросы права

международных договоров уже урегулированы Конвенцией 1969 года, а будущая Конвенция о праве на развитие едва ли может послужить основой для пересмотра столь фундаментальных норм международного права.

Учитывая уникальный характер органов, которые предлагается создать согласно статьям 24 и 26 проекта (конференция государств и механизм имплементации), считали бы целесообразным исключить любые схемы интрузивного или оценочного контроля. Рекомендовали бы ограничиться предоставлением периодических докладов, проведением самостоятельной внутренней оценки, но без ее дальнейшего экспертного обзора, и без процедуры рассмотрения сообщений.

Мониторинговые процедуры можно было бы сделать опциональными, например, путем включения их в соответствующий факультативный протокол.

Вызывает вопросы подпункт «с» пункта 3 статьи 26 проекта, предполагающий, что механизм имплементации по запросам носителей права будет уполномочен «комментировать ситуации, в которых их право на развитие было негативным образом затронуто несоблюдением государством его обязательства сотрудничать, как это подтверждено и признано настоящей Конвенцией». При этом в комментарии поясняется, что в данном пункте намеренно употребляется слово «государство», а не «государство-участник», чтобы дать механизму имплементации возможность рассматривать ситуации нарушения прав по будущей Конвенции не только в отношении ее сторон, но и третьих государств, не участвующих в Конвенции. Полагаем, однако, что данную норму следует критически оценивать в свете статьи 34 Конвенции 1969 года, предусматривающей общее правило, по которому «договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия». Исходим из того, что, взяв на себя обязательство сотрудничать по общему международному праву, государство - не являясь стороной будущей Конвенции - не давало своего согласия на рассмотрение механизмом имплементации каких-либо запросов в отношении себя.

Обратили внимание также на статью 29 проекта, предусматривающую возможность для международных организаций стать участником будущей Конвенции. Полагаем, что, исходя из специфики предмета соглашения, среди субъектов, ответственных за его соблюдение, верным будет указать лишь государства, так как именно на них возложена основная функция по обеспечению прав своего населения. Кроме того, для правочеловеческих международных договоров не является типичным участие в них международных организаций.

Статьей 33 проекта предлагается решать возникающие разногласия между двумя и более сторонами, в том числе путем обращения в Международный суд ООН. В случае принятия такой формулировки существует потенциальный риск того, что в суд будет направлен значительный массив дел, по сути, связанный с выполнением частными компаниями своих обязательств.

Position of the Russian Federation on the draft Convention on the Right to Development

According to the Russian Federation, the draft, in fact, is a compilation of the provisions of universal and regional international treaties in the field of promotion and protection of human rights, as well as declarative documents. The Russian Federation cannot support such duplication and selective quoting, which leads to fragmentation of international law and increases the risk of potential conflicts of legal norms.

The draft does not contain a definition of the term "right to development" (or, at least, a norm that would contain the elements of such a right). In the absence of this basic definition the concept of the draft looks very vague.

Article 7 of the draft provides that "States Parties agree that all human and legal persons, peoples, groups and States have the general duty under international law to refrain from participating in the violation of the right to development". This norm affects one of the foundations of international law – the list of subjects of international law, i.e. bearers of rights and obligations under international law. The well-established position is that States, international organizations, in certain cases – nations and peoples fighting for their independence have international legal personality. Individuals and legal entities, in turn, do not have international legal personality. At the same time, it is noteworthy that the draft does not specify the obligations of non-State actors, and Part III of the document is devoted exclusively to the obligations of States and international organizations.

The Russian Federation is of the view that this issue should be addressed based on the UN Charter and the Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of United Nations of 1970, which enshrine the duty of each State "to promote through joint and separate action universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the Charter".

It seems that the commentaries to the draft rather loosely interprets the provisions of the Universal Declaration of Human Rights of 1948 (UDHR), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). For example, its authors conclude that the fact that the UDHR does not mention a specific duty bearer means that such duties are not borne only by States. Further, with reference to paragraph 1 of article 29 and article 30 of the UDHR, as well as to the preamble and paragraphs 1 of articles 5 of the ICCPR and ICESCR, it is concluded that there is no legal framework that would prove the assumption that international law can impose human rights obligations only on States.

It seems that such an interpretation is given without observing the rules laid down in articles 31-32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969.

As follows from the commentary, articles 10, 11 and 12 of the draft on the obligations to respect, protect and implement the right to development, respectively, are formulated on the basis of the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights of 2011. We are of the view that the principles that were developed by a number of academics and non-governmental organizations without the participation of states do not reflect the norms of international law and can hardly be taken as the basis for several articles of the draft of the international treaty within the framework of the UN.

Paragraph (c) of article 11 refers to the obligations of States to exercise supervision over "the legal person conducting business activities, including those of a transnational character, is domiciled in the State Party". Due to the uneven level of economic development across countries and regions (the number of companies, their activity on the global market, etc.), this measure can lead to an uneven distribution of responsibility. In addition, it is unclear how States can implement such regulation, which in fact requires the interpretation of the domestic legislation of third countries.

Paragraph 1 of article 13 refers to the "duty of states to cooperate", including "to promote higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development" (paragraph (b)). This formulation needs to be

clarified, since it can be interpreted as obliging developed States to cooperate in order to improve the well-being of the population of developing countries.

The provision in paragraph (b) of paragraph 2 of article 13 on the need "to ensure that obstacles to the full realization of the right to development are eliminated" is not quite correct. Depending on the interpretation, such obstacles can be understood as any legal agreements, in particular in the economic sphere, including WTO law, trade and investment agreements.

Paragraph (b) of paragraph 4, article 13 proposes a "special and differential treatment for developing countries". However, at present there is no single approach to the definition of "developing countries" within the international economic fora.

Subparagraph (a) of paragraph 4 of article 13 of the draft refers to "a universal, rules-based, open, non-discriminatory and equitable multilateral trading system". We would consider it appropriate to exclude the phrase "rules-based" from the text of the draft. The active implementation of this concept can lead to a revision of the modern system of international law, which can create serious threats to the stability and security of international relations.

The Russian Federation considers it inappropriate to include article 16 "Gender equality" to the draft. We are of the view that the relevant Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979, to which 189 States are parties is devoted to this issue.

With regard to article 21 ("International peace and security"), we would like to share the following observations.

Paragraph 2 of this article proposes to establish the obligation of States to "undertake to pursue collective measures with the objective of achieving general and complete disarmament under strict and effective international control". According to the commentaries, the above norm is formulated based on article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1968 (hereinafter referred to as the NPT).

Indeed, in accordance with the above-mentioned norm of the NPT the State Party has the duty to "pursue negotiations in good faith on effective measures

relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament". At the same time, following the rules of interpretation contained in paragraph 2 of article 31 of the Vienna convention on the law of treaties of 1969, this article should be interpreted in conjunction with the preamble. First of all, the subject of the NPT is not a general and complete prohibition of nuclear weapons, but "the prevention of wider dissemination of nuclear weapons", which "would seriously enhance the danger of nuclear war" (paragraphs 2, 3 and 4 of the preamble of the NPT). Paragraphs 4, 9, 10 and 12 refer to the "intention" of the participating States "to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament". In the context of the NPT, both the nuclear Powers and the non-nuclear-weapon States have obligations for the non-proliferation of nuclear weapons, but not the complete disarmament.

The NPT regulates legal relations in the field of nuclear disarmament in the most general terms, limiting itself by establishing the "framework" of this process and not encroaching on the prerogatives of nuclear Powers conducting substantive negotiations on this issue or taking unilateral measures to limit and reduce their nuclear capabilities.

All existing international treaties related to prohibition of a particular type of activity related to nuclear weapons (the Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water of 1963, the Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil thereof of 1971, the Antarctic Treaty of 1959, etc.) were concluded with the active participation of nuclear Powers. At the same time, it should be understood that there is no norm in modern international law on prohibition of the possession of nuclear weapons and the use of their strategic deterrence.

In addition, the advisory opinion of the International Court of Justice of 8 July 1996 on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons confirmed the right of nuclear Powers to possess nuclear weapons.

In our opinion, paragraph 2 of article 21 of the draft suggests a fundamentally different approach to regulating interstate relations in the field of nuclear arms control and nuclear disarmament. We consider it expedient either to exclude it, or to limit ourselves to the wording that the parties will take all measures to fulfil their previous obligations in this area.

Article 23 of the draft, which deals with issues of treaty interpretation, is formulated in a controversial manner. In this regard, we assume that all issues related to the rules of interpretation of international treaties, the procedure for applying consistently concluded international treaties relating to the same issue, and other issues of the law of international treaties have already been settled by the 1969 Convention and the future Convention on the Right to Development can hardly serve as a basis for revising such fundamental norms of international law.

Bearing in mind the unique nature of the bodies proposed to be established under articles 24 and 26 of the draft (the Conference of States and the implementation mechanism), we would consider it appropriate to exclude any intrusive or evaluation control schemes. We would recommend limiting ourselves to providing periodic reports, conducting an independent internal assessment, but without further expert review and a complaints procedure.

Monitoring procedures could be made optional, for example, by including them in the relevant optional protocol.

There are some doubts regarding subparagraph (c) of paragraph 3 of article 26 of the draft, suggesting that the implementation mechanism, at the request by rights holders, will be authorized "to comment on situations in which their right to development has been adversely affected by the failure of States to comply with their duty to cooperate, as reaffirmed and recognized under the present Convention". At the same time, the commentaries explains that in this particular paragraph the term "State" is deliberately used instead of "State Party" in order to provide the implementation mechanism the opportunity to consider situations of violation of rights under the future Convention not only in relation to its Parties, but also third States not participating in the Convention. We believe, however, that this rule should

be critically evaluated in light of article 34 of the 1969 Convention, which contains a general rule that "a treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent". It is our understanding that, having assumed the general obligation to cooperate under international law, the State – not being a party to the future Convention – did not give its consent to the consideration of any communication regarding itself by the implementation mechanism.

We also drew attention to article 29 of the draft, which provides the opportunity for international organizations to become a party to the future Convention. We are of the view that, based on the specific subject of the treaty, it will be appropriate to refer only to the states among the subjects responsible for its implementation, since they have primary responsibility to ensure the rights of their population. Moreover, it is not typical for human rights international treaties to consider international organizations as its parties.

Article 33 of the draft proposes to resolve disputes between two or more parties, including by applying to the International Court of Justice. If such an approach is adopted, it will create a potential risk that a significant number of cases related to the obligations of private companies will be sent to the Court.