



Национальные механизмы по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ
ГОСУДАРСТВ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ
ПРАВООЩИТНЫМИ МЕХАНИЗМАМИ**



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**



**ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Исследование по вопросу о взаимодействии государств
с международными правозащитными механизмами**



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2016 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей или относительно делимитации их границ.

*

* *

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/PUB/16/1/Add.1

© 2016 Организация Объединенных Наций
Все права глобально защищены

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	1
Часть первая РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	5
I. ПРЕИМУЩЕСТВА НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	5
II. КАРТИРОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ.....	8
A. Функции существующих национальных механизмов	8
B. Типы национальных механизмов	11
C. Эффективность подготовки докладов	13
III. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА.....	15
A. Специальные механизмы в сравнении с постоянными механизмами.....	15
B. Мандат	16
C. Ресурсы.....	19
D. Возможности	20
IV. РЕЗУЛЬТАТЫ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ	32
V. ВЫВОДЫ.....	34
Часть вторая ОПИСАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО ТИПУ	35
I. СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ.....	35
II. МИНИСТЕРСКИЕ МЕХАНИЗМЫ	39
III. МЕЖМИНИСТЕРСКИЕ МЕХАНИЗМЫ	46
IV. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО ОБОСОБЛЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ	57

ВВЕДЕНИЕ

В настоящей публикации представлены результаты исследования, проведенного Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) по вопросу о национальных механизмах по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности. Она призвана информировать государства и другие заинтересованные стороны, а также ознакомить их с анализом существующей практики. Публикация может помочь государствам выбрать оптимальную конфигурацию и модель своего собственного национального механизма по подготовке докладов в рамках договорных органов и универсального периодического обзора, а также по взаимодействию со специальными процедурами и по облегчению последующей деятельности в связи с рекомендациями и решениями всех региональных и международных правозащитных механизмов.

Методология

В ответ на запрос о предоставлении информации о мерах и практике, связанных с национальными механизмами по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности, УВКПЧ получило материалы от 23 государств-членов, к которым оно добавило информацию еще от 3 государств-членов. Впоследствии оно проанализировало создание и обеспечение функционирования их национальных механизмов и сосредоточило внимание на восьми подробных конкретных примерах¹. Конкретные примеры охватывают страны Африки (Маврикий, Марокко и Сенегал), Азии (Камбоджа и Республика Корея), Центральной Америки и Карибского бассейна (Багамские Острова и Мексика) и Европы (Португалия). Были также совершены ознакомительные поездки в Камбоджу, Марокко и Сенегал. Дополнительная информация была собрана по итогам обследований, опросов, работы целевых групп, а также в ходе наблюдений на местах.

На основе этого большого объема информации были определены функции и задачи существующих национальных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности. Затем был изучен целый ряд национальных механизмов на основе их местоположения и степени институционализации, начиная со специальных структур и кончая полностью институционализированными механизмами. Были проанализированы национальные механизмы в восьми конкретных случаях, чтобы установить, существует ли четкая взаимосвязь между типом механизма (исходя из степени его институционализации) и его

¹ Полное описание этих конкретных примеров приводится во второй части ниже.

эффективностью по подготовке докладов в договорные органы². В ходе исследования была принята во внимание общая продолжительность задержек по всем докладом, которые были представлены или подлежали представлению в связи с ратифицированными договорами (за исключением факультативных протоколов) в период между созданием механизмов и 2014 годом. На этой основе была рассчитана средняя задержка на доклад.

Резюме основных результатов

В настоящем *Исследовании* под **эффективным национальным механизмом по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности** понимается способность обеспечить своевременное представление докладов и сокращение задолженности по периодическим докладом государства. Результаты показали, что отнюдь не всегда имеется прямая зависимость между мандатом, институциональным устройством или ресурсами национального механизма и любым сокращением задолженности государства по представлению докладов или увеличением случаев своевременного представления докладов. Таким образом, выяснилось, что не существует единой универсальной модели для всех случаев. Тем не менее существуют другие критерии, которые действительно способствуют повышению эффективности национального механизма.

Во-первых, исследование выдвинуло на передний план вопрос о **насущности того, чтобы национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности был постоянным**, т.е. его структура должна сохраняться после завершения подготовки одного доклада. Он может быть министерским, межминистерским или институционально обособленным. Во-вторых, эффективный национальный механизм **может получить преимущество благодаря всеобъемлющему формальному законодательному или политическому мандату**, а также благодаря общему внутриправительственному пониманию его роли и **политической заинтересованности** на самом высоком уровне. В-третьих, национальный механизм должен быть укомплектован **специальным, полномочным и постоянным персоналом**, обеспечивающим приумножение опыта, знаний и профессионализма на страновом уровне.

Кроме того, анализ эмпирических данных показал, что эффективный национальный механизм должен выполнять следующие **четыре ключевые функции**:

² В случае управления, ориентированного на результаты, под эффективностью подразумевается реальная или ожидаемая степень достижения целей с учетом их относительной важности.

- **функцию взаимодействия:** способность а) взаимодействия и поддержания связи с международными и региональными органами по правам человека (в контексте подготовки докладов, ведения интерактивных диалогов или облегчения посещений мандатариями специальных процедур или представителями Подкомитета по предупреждению пыток); и б) организации и централизованного упрощения подготовки докладов в международные и региональные правозащитные механизмы, а также ответов на сообщения и последующие вопросы и осуществления последующей деятельности в связи с рекомендациями/решениями таких механизмов;
- **функцию координации:** способность и полномочия для распространения информации и для организации и координации сбора информации и сведений, поступающих от правительственных учреждений, а также от других государственных структур, таких как национальное статистическое управление, парламент и судебные органы, для подготовки докладов и последующих мер по выполнению рекомендаций;
- **функцию проведения консультаций:** способность проводить и возглавлять консультации с национальным правозащитным учреждением (НПЗУ) и гражданским обществом страны;
- **функцию управления информацией:** способность:
 - отслеживать рекомендации и решения, принятые международными и региональными правозащитными механизмами;
 - систематически фиксировать и сводить в тематические группы эти рекомендации и решения, используя при этом удобные в применении таблицы или базы данных;
 - определять правительственные министерства и/или учреждения, ответственные за их выполнение;
 - вместе с соответствующими министерствами разрабатывать планы последующей деятельности, включая сроки, чтобы облегчить процесс их выполнения; и
 - осуществлять управление информацией в отношении выполнения положений договоров и рекомендаций, в том числе с целью подготовки следующего периодического доклада.

Под эффективностью национального механизма по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности также понимается степень **достижения им систематических и устойчивых результатов**, таких как возможность самостоятельной оценки государством результатов выполнения договоров и рекомендаций Организации Объединенных Наций и региональных структур; создание национальной основы для подготовки докладов и осуществления последующей деятельности; развитие экспертного потенциала; стимулирование национального диалога; поддержка процесса пересмотра политики и законодательства; укрепление основанного на правах человека управления; и выявление надлежащей практики.

Часть первая

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

I. ПРЕИМУЩЕСТВА НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Всеобщая декларация прав человека была принята Генеральной Ассамблеей в 1948 году. Декларация заложила основу архитектуры прав человека, получившей развитие в последующие десятилетия. Три основных международных механизма формируют архитектуру прав человека Организации Объединенных Наций:

- договорные органы по правам человека, которые являются экспертными механизмами, основой для мандатов которых служат международные договоры по правам человека;
- универсальный периодический обзор, представляющий собой механизм взаимного обзора государств; и
- специальные процедуры, которые являются механизмами Совета по правам человека.

В большинстве частей мира за последние десятилетия появились региональные правозащитные механизмы, дополняющие собой международные механизмы.

Все эти международные правозащитные механизмы имеют различные мандаты, процедуры и ведут различную деятельность и, в свою очередь, формируют пути, по которым государства, как носители обязательств, правообладатели, другие национальные заинтересованные стороны и страновые группы Организации Объединенных Наций взаимодействуют с ними. Некоторые занимаются вопросами раннего предупреждения и незамедлительных действий в связи с неминуемой угрозой нарушения прав человека (например, быстрая связь с правитель-

ствами в целях предотвращения нарушений или реагирования на них), тогда как регулярный процесс представления периодических докладов направлен на внесение вклада в более долгосрочные изменения в правовые и политические рамки для создания благоприятных условий для защиты прав человека.

От государств требуется регулярно представлять доклады как договорным органам, так и Совету по правам человека о прогрессе в выполнении ими своих обязанностей или обязательств в области прав человека. Это дает государствам ценную возможность:

- критической самооценки и отслеживания своего собственного прогресса;
- выявления проблем и недостатков в осуществлении;
- выявления маргинализированных и обездоленных групп населения;
- планирования и разработки законодательства и политики на основе прав человека;
- формирования стратегического национального партнерства, в том числе с национальными правозащитными учреждениями и гражданским обществом; и
- получения консультационной помощи на международном уровне, чтобы воспользоваться преимуществами сравнительного опыта.

Представление докладов и взаимодействие также повышают осведомленность государственных должностных лиц и гражданских служащих, гражданского общества и широкой общественности, тем самым стимулируя здоровый и устойчивый национальный диалог, который укрепляет национальную систему защиты прав человека.

Периодические доклады в рамках девяти основных международных договоров по правам человека должны представляться в среднем каждые четыре–пять лет. Таким образом, если какое-либо государство ратифицировало все 9 договоров и 2 факультативных протокола с процедурой представления докладов, оно обязано представить примерно 20 докладов в договорные органы за 10-летний период, т.е. теоретически 2 доклада в год. В настоящее время только 16% государств способны вовремя выполнять свои обязательства по представлению докладов в рамках механизмов Организации Объединенных Наций.

Помимо подготовки национальных докладов в договорные органы, существуют обязательства в рамках универсального периодического обзора Совета по пра-

вам человека, других областей деятельности Организации Объединенных Наций (устойчивое развитие, здравоохранение, окружающая среда, трудовые права), а также подготовка докладов для региональных правозащитных механизмов.

Все три основных правозащитных механизма Организации Объединенных Наций принимают рекомендации для государств либо на основе процесса представления докладов, либо на основе посещения стран (как это имеет место в случае специальных процедур и Подкомитета по предупреждению пыток, который является одним из договорных органов). Кроме того, все договорные органы, за исключением двух, рассматривают жалобы отдельных лиц, которые утверждают, что их права были нарушены. Особые условия, известные как критерии приемлемости, применяются в зависимости от соответствующего договора. Соображения или решения, принятые договорным органом по индивидуальным жалобам, могут содержать рекомендации для государства-участника. Договорный орган может просить государство-участник представить доклад о мерах, принятых для выполнения рекомендаций, содержащихся в его решении или соображениях, в рамках его процедуры осуществления последующей деятельности.

В связи с постоянно растущим размером и сложностью международных и региональных правозащитных механизмов по причине продолжающегося роста числа ратификаций с последующим увеличением количества как докладов государств, так и индивидуальных жалоб, а также в связи с растущим числом мандатов специальных процедур и соответствующих приглашений от стран государства сталкиваются со все более разносторонними требованиями. Например, им необходимо сотрудничать со всеми соответствующими международными (а также, в определенных случаях, с региональными) правозащитными механизмами и представлять им периодические доклады, выполнять договорные обязательства и следить за выполнением многочисленных рекомендаций, поступающих от этих международных механизмов.

Даже если какое-либо государство обладает потенциалом и политической волей, упомянутые требования являются значительными и зачастую ведут к представлению докладов с опозданием или даже к непредставлению докладов, а также к частичным ответам на рекомендации и решения или вообще к отсутствию ответов на них. Своевременное представление докладов этим механизмам, а также эффективная последующая деятельность по выполнению рекомендаций и решений приносят пользу государствам, особенно в том, что это дает им возможность укрепить свой собственный потенциал по решению вопросов в области прав человека и стимулировать национальный диалог, анализ, оценку и сотрудничество со всеми заинтересованными сторонами.

Для должного выполнения постоянно растущих, многочисленных и разносторонних требований быстро увеличивается число государств, принявших всеобъемлющие, эффективные и устойчивые подходы к вопросу о представлении докладов и о последующей деятельности, особенно выражающиеся в создании национальных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности, иногда сокращенно именуемых «НМПДПД».

Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности систематизирует и рационализирует подготовку докладов для международных и региональных правозащитных механизмов и координирует осуществление последующей деятельности по выполнению рекомендаций на национальном уровне. Он облегчает все остальные формы взаимодействия с этими механизмами. Он обеспечивает координацию между различными правительственными учреждениями, тем самым укрепляя национальную ответственность и согласованность, расширяя возможности отраслевых министерств и наращивая устойчивый экспертный потенциал. Он обеспечивает проведение консультаций с национальными правозащитными учреждениями (НПЗУ) и гражданским обществом, что служит укреплению основанной на широком участии, инклюзивной и подотчетной системы управления на основе прав человека. Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности также занимает исключительное положение, чтобы играть ведущую роль в деле разбивки рекомендаций по темам с последующим установлением приоритетов, в разработке и координации конкретного плана осуществления последующей деятельности по выполнению рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов, устанавливая конкретные сроки, определяя показатели и критерии в целях достижения успеха, или всеобъемлющего национального плана действий в области прав человека, включающего выполнение положений договоров и рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций и региональных правозащитных механизмов.

II. КАРТИРОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ

A. Функции существующих национальных механизмов

Основываясь на результатах описанного выше странового исследования, функции и задачи национальных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности можно в целом классифицировать следующим образом:

1. Взаимодействие с международными и региональными правозащитными механизмами

- Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности часто является средством поддержания связи с международными и региональными правозащитными механизмами, обеспечивающим все контакты, отвечающим на срочные меры, облегчающим посещения и т.д., обычно через Министерство иностранных дел;
- национальный механизм информирует государственные органы, заинтересованные стороны и широкую общественность о предстоящих обзорах в области прав человека, проводимых международными и региональными механизмами, в том числе с целью содействия национальному диалогу по вопросам положения в области прав человека для обеспечения лучшей подготовки доклада государства и максимального использования преимуществ от взаимодействия с этими механизмами.

2. Сбор информации

- Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности координирует сбор информации и статистических данных для включения в доклады в соответствии с руководящими принципами, принятыми международными и региональными механизмами.

3. Представление докладов/информации международным и региональным правозащитным механизмам

- Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности облегчает подготовку докладов государства и других материалов для их представления в рамках:
 - договорных органов (общий базовый документ и обновления, первоначальные доклады, периодические доклады, доклады, запрашиваемые в рамках формальных процедур последующей деятельности, переписка, касающаяся индивидуальных сообщений, решения и сообщения);
 - универсального периодического обзора (доклад);

- специальных процедур (ответы на сообщения, доклады о посещениях, ответы на вопросники, рассылаемые мандатариями, и содействие в проведении посещений);
- региональных правозащитных органов (доклад и сообщения).

4. Обмен информацией с заинтересованными сторонами и содействие их участию

- Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности взаимодействует с заинтересованными сторонами в целях подготовки докладов в международные и региональные механизмы, а также в вопросах выполнения рекомендаций, а именно с:
 - судебными органами (в том числе в отношении сбора и распространения судебных решений, имеющих отношение к международному праву прав человека);
 - законодательными органами (с парламентскими комитетами или аналогичными органами);
 - НПЗУ и специализированными органами;
 - гражданским обществом, включая НПО и группы правообладателей.

5. Координация последующей деятельности государства по выполнению рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов

- Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности руководит процессом выполнения государством рекомендаций путем:
 - сведения рекомендаций в тематические группы;
 - анализа каждой рекомендации;
 - определения государственных структур, ответственных за их выполнение;
 - содействия подготовке национального плана выполнения или национального плана действий в области прав человека.

6. Отслеживание прогресса в деле выполнения государством рекомендаций международных и региональных механизмов

- Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности отслеживает выполнение рекомендаций соответствующими государственными структурами, в том числе путем использования базы данных;
- национальный механизм передает информацию о выполнении на следующий цикл представления докладов и предоставляет ее в распоряжение гражданского общества и правообладателей.

В. Типы национальных механизмов

Исследование выявило четыре основных типа национальных механизмов, исходя из их местоположения и степени институционализации. Их диапазон варьируется от *специальных* структур до полностью *институционализированных* механизмов.

1. Специальный механизм

Специальный механизм создается исключительно с целью подготовки конкретного доклада и распускается после представления им этого доклада. Механизм такого типа учреждается отдельным министерством или межминистерским комитетом. После завершения доклада он не сохраняет какой-либо постоянной совокупности видов практики (например, организационной подструктуры или сети).

Тем не менее важно подчеркнуть, что отнюдь не все механизмы этой категории не используют стандартизированную практику подготовки докладов. Механизмы на Багамских Островах, в Литве и Республике Корея, все из которых относятся к категории специальных структур, применяют стандартизированную практику подготовки докладов и координации. Напротив, механизмы в Южной Африке и Швейцарии не готовят доклады с помощью стандартизированной практики, и ответственность за подготовку докладов лежит на отдельных отраслевых министерствах.

2. Министерский механизм

Министерский механизм размещается на базе одного правительственного министерства и несет ответственность за координацию, подготовку докладов и проведение консультаций. Он относится к категории постоянных механизмов, поскольку создает специализированные структуры и нарабатывает соответствующую практику, находясь в подчинении правительственного министерства, которое обеспечивает его работу, и этот механизм сохраняется министерством после завершения подготовки отдельного периодического доклада.

3. Межминистерский механизм

Межминистерский механизм является постоянным механизмом, создаваемым двумя и более министерствами, и несет ответственность за выполнение функций координации, подготовки докладов и проведения консультаций. В отличие от *министерского* механизма, он не подчиняется одному министерству. Вместо этого создается совместная структура в рамках двух и более министерств. Он обслуживается исполнительным секретариатом (обычно включая регулярное проведение встреч представителей сети контактов или координационных центров в области прав человека), и вновь такой механизм сохраняется после завершения подготовки отдельного периодического доклада.

4. Институционально обособленный механизм

Институционально обособленный механизм отвечает за все функции координации, подготовки докладов и проведения консультаций. Он имеет отдельный бюджет, свой персонал, и его структура предполагает наличие внутренних отделов, программ и подпрограмм. Этот тип национального механизма по своему определению является постоянным, поскольку он институционально оформлен правительством, которое обеспечивает его функционирование и после завершения подготовки отдельных докладов.

Типы национальных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности

Специальные		Постоянные	
1. Специальные	2. Министерские	3. Межминистерские	4. Институционально обособленные
<ul style="list-style-type: none"> • Литва • Южная Африка • Швейцария • Багамские Острова • Республика Корея 	<ul style="list-style-type: none"> • Дания • Испания • Соединенные Штаты Америки • Камбоджа • Мексика 	<ul style="list-style-type: none"> • Австрия • Камерун • Чили • Коста-Рика • Демократическая Республика Конго • Финляндия • Греция • Гондурас • Латвия • Республика Молдова • Венесуэла (Боливарианская Республика) • Маврикий • Португалия • Сенегал 	<ul style="list-style-type: none"> • Сербия • Марокко

Примечание: Страны, выделенные жирным шрифтом, входят в число изученных конкретных примеров.

Из приведенной типологии существующих механизмов видно, что только второй, третий и четвертый типы механизмов (министерские, межминистерские и институционально обособленные) являются *постоянными* механизмами. (Общий обзор см. во второй части ниже.)

С. Эффективность подготовки докладов

Национальные механизмы были сгруппированы по типу с тем, чтобы установить, существует ли четкая взаимосвязь между каждым типом механизма (определяемая на основе степени его институционализации) и его эффективностью по подготовке докладов в договорные органы.

В ходе исследования было принято во внимание общее число задержек по всем докладам, которые были представлены или должны были быть представлены в рамках ратифицированных договоров (за исключением факультативных протоколов) в период между созданием механизмов и 2014 годом. На основе этого была рассчитана средняя продолжительность задержки на доклад. Средняя

задержка колеблется в пределах 7–66 месяцев на представленный доклад после того, как механизмы были созданы, против 10–114 месяцев до их создания. В целом задержки с представлением докладов сократились после создания национальных механизмов.

Подробный анализ документов по исследованиям конкретных случаев и бесед со старшими правительственными чиновниками, представителями НПЗУ, парламентариями, представителями гражданского общества и представителями Организации Объединенных Наций в данных странах тем не менее ставит под сомнение подразумеваемое допущение, сделанное в начале исследования, о том, что существует прямая взаимосвязь между эффективностью механизма и степенью его институционализации.

На самом деле не всегда имеется прямая связь между типом механизма и его эффективностью по подготовке докладов. Два межминистерских механизма «превзошли» институционально обособленный механизм. Португалия, которая ликвидировала всю свою задолженность по докладам с момента создания ее межминистерского механизма, имеет самые небольшие задержки в представлении своих докладов, при средней задержке в 7,4 месяцев на доклад. В Республике Корея средняя задержка в представлении своих докладов составила 11,2 месяца и один доклад оставался непредставленным (задержка – три месяца). Для сравнения, институционально обособленный механизм в Марокко имел среднюю задержку в представлении своих докладов, составлявшую 14,8 месяца, а также имел три непредставленных доклада (задержанных в общей сложности на 72 месяца).

Министерский механизм Мексики «превзошел» межминистерские механизмы Маврикия и Сенегала. Мексика с момента создания своего механизма в 1998 году (Управление в Министерстве иностранных дел) имеет среднюю задержку в 21,1 месяца на доклад. В октябре 2014 года у нее было два непредставленных доклада (с общей задержкой в 33 месяца). Задержка докладов межминистерским механизмом Маврикия составила в среднем 25,5 месяца на доклад и один доклад оставался непредставленным (задержка – 54 месяца). Задержка докладов Сенегалом составила в среднем 27,5 месяца. В октябре 2014 года у Сенегала также было четыре непредставленных доклада.

Средние сроки задержки докладов Камбоджей, чей механизм классифицировался как министерский, были весьма схожи с задержками специального механизма Багамских Островов. Средняя задержка по докладам у Камбоджи составила 66,2 месяца на доклад с момента создания ее многочисленных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности против 68,1 месяца у Багамских Островов. Однако одним из ключевых различий меж-

ду этими двумя государствами был тот факт, что к октябрю 2014 года Багамские Острова ратифицировали пять основных договоров (но ни одного факультативного протокола) и четыре из пяти докладов были просрочены (с общей задержкой в 274 месяца), тогда как Камбоджа ратифицировала восемь основных договоров (и четыре факультативных протокола) и имела лишь два непредставленных доклада (с общей задержкой на 48 месяцев).

Различия в количестве требований к подготовке докладов являются, несомненно, значительными, и они должны быть приняты во внимание при объяснении показателей подготовки докладов. Например, и Марокко, и Мексике необходимо было представить больше докладов, чем Республике Корея. Мексика ратифицировала девять основных договоров по правам человека и семь факультативных протоколов, а в случае Марокко было ратифицировано девять основных договоров и шесть факультативных протоколов, тогда как Республика Корея ратифицировала семь основных договоров и три факультативных протокола. Показатели подготовки докладов Португалии после создания ее Национального комитета по правам человека не снизились, несмотря на необходимость представлять несколько большее число докладов по сравнению с Марокко: девять основных договоров и семь факультативных протоколов ратифицировала Португалия (такое же количество, как и Мексика).

Поскольку полученные результаты свидетельствуют о том, что отнюдь не всегда имеется прямая связь между типом механизма и его показателями подготовки докладов, были рассмотрены и другие элементы, о которых речь пойдет в следующей главе.

III. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА

A. Специальные механизмы в сравнении с постоянными механизмами

Те государства, которые используют специальные механизмы для подготовки своих докладов, обычно сталкиваются с одними и теми же ограничениями с точки зрения потенциала каждый раз, когда они создают новый редакционный комитет, поскольку они оказываются не в состоянии использовать прошлый опыт. Кроме того, они могут сталкиваться с проблемами, связанными с отсутствием координации и недостаточной институциональной памятью.

В соответствии с представленной типологией только министерские, межминистерские и институционально обособленные механизмы являются *постоянными*. Исследование показало, что ни один из изученных специальных механизмов не располагал устойчивой сетью координационных центров в министерствах или департаментах для целей подготовки докладов и осуществления последующей деятельности. Напротив, большинство постоянных (т.е. министерских, межминистерских или институционально обособленных) механизмов имели такую сеть.

Проблемы усугубляются, когда возникает задержка по времени между представлением доклада и его рассмотрением договорным органом. В этом случае государства обычно сталкиваются с ситуацией, когда оказывается невозможным связаться с некоторыми или большинством составителей на момент проведения диалога по докладам, которые они подготовили. Это ведет как к сокращению преимуществ, связанных с рассмотрением докладов государств, так и к снижению качества их рассмотрения, а также подрывает институциональную память, причем вновь возникает потребность в создании потенциала с целью их замены. Поскольку большинство государств представляют свои доклады с опозданием, возможно, пройдут многие годы, прежде чем потребуется подготовить их следующий доклад для представления какому-либо договорному органу, и в этот период вновь потребуется создать соответствующий потенциал. Сменяемость должностных лиц, ответственных за работу с индивидуальными сообщениями, хотя и в меньшей степени, также воздействует на способность государств представлять свои замечания относительно приемлемости и вопросов существа и реагировать на соображения договорных органов. Создание постоянных механизмов делает процесс подготовки докладов и взаимодействия с правозащитными механизмами по другим вопросам менее обременительным и более стабильным.

В. Мандат

Национальные механизмы по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности могут создаваться законодательно (утверждаться парламентом), на основе официального распоряжения (принятого органом исполнительной власти) или на основе политического мандата (механизм формируется после утверждения соответствующего направления политики исполнительным органом/министерством).

В отношении их мандата в докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека об укреплении системы договорных

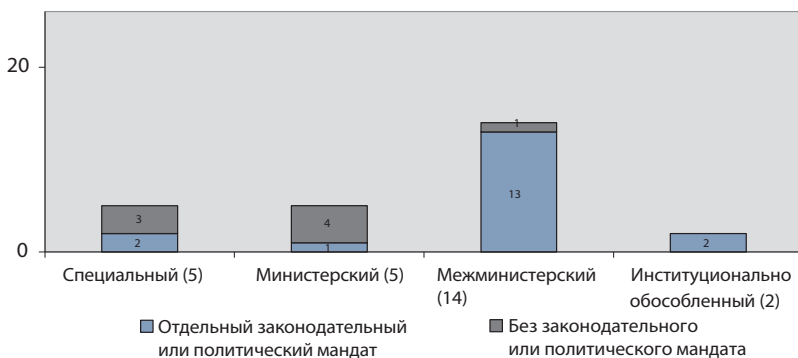
органов по правам человека за 2012 год (A/66/860) были включены соответствующие рекомендации. Верховный комиссар призвал государства создавать или укреплять постоянно действующие механизмы, по возможности законодательно, мандат которых позволяет:

- реагировать на все международные и региональные обязательства государств по правозащитной отчетности перед договорными органами в соответствии с универсальным периодическим обзором, специальными процедурами, а также перед региональными органами;
- координировать выполнение их рекомендаций;
- реагировать на отдельные требования в отношении поддержания связи, предъявляемые договорными органами и другими международными и региональными органами;
- разрабатывать и внедрять способы систематического взаимодействия с заинтересованными сторонами, включая национальные правозащитные учреждения, представителей гражданского общества и академических кругов.

Анализ данных

Из 26 изученных механизмов деятельность 18 механизмов регулировалась на основе законодательно принятого мандата или мандата в области политики.

Мандаты национальных механизмов



Полученные результаты можно дать в разбивке по типу механизма следующим образом:

- два из пяти *специальных* механизмов располагали собственными, формальными законодательно принятыми мандатами (и Литва, и Республика Корея поручили специальным межучрежденческим рабочим группам/ межминистерским редакционным комитетам подготовить соответствующие доклады);
- один из пяти *министерских* механизмов располагал собственным законодательно принятым мандатом (Камбоджа, где, по сути, создано пять отдельных механизмов на основе законодательно принятого мандата). В целом работа министерских механизмов регулировалась широкими мандатами Министерства иностранных дел, в ведении которого они находятся;
- 13 из 14 *межминистерских* механизмов имеют формальный законодательно принятый мандат или мандат в области политики;
- оба *институционально обособленных* механизма были созданы на основе формального законодательно принятого мандата.

Другими словами, в трех случаях из четырех деятельность постоянных механизмов регулируется либо формальным законодательно принятым мандатом, либо мандатом в области политики. Однако некоторые из наиболее эффективных механизмов с точки зрения количества подготовленных докладов и проведения всеобъемлющих консультаций функционируют на основе относительно гибких мандатов в области политики, а не на основе проработанных формальных законодательно принятых мандатов. Тем не менее с точки зрения длительности существования механизма всеобъемлющий законодательно принятый мандат будет более предпочтительным вариантом, поскольку постановления органов исполнительной власти или директивы в области политики в большей степени требуют поправок.

Кроме того, политическая заинтересованность является важным фактором для обеспечения стабильности механизма, поскольку ему необходимо иметь политическое влияние и положение, с тем чтобы обеспечить себе обратную связь со стороны различных учреждений и министерств. Членство или поддержка на уровне министров – либо благодаря центральному положению механизма в рамках исполнительных органов власти, либо благодаря прямому участию министров (например, на пленарных заседаниях или на заседаниях по утверждению проекта доклада) – является в этом отношении важным фактором.

С. Ресурсы

Большинство министерских и межминистерских механизмов зависит от своего головного министерства или министерств в плане предоставления сотрудников для осуществления различных видов своей деятельности. Они также зависят от финансирования своим головным министерством или министерствами для осуществления программ и видов деятельности. Только институционально обособленные механизмы располагают своими собственными бюджетами и назначают своих собственных сотрудников.

Изучение конкретного примера Португалии, где соответствующий механизм пользуется поддержкой всех министров, позволяет предположить, что национальные механизмы могут достичь многого, даже если не имеют своего собственного бюджета или специального персонала. С учетом того, что этот механизм имеет координационную структуру и осуществляет значительное планирование, он может выполнять свой мандат без отдельного бюджета.

Кроме того, изучение конкретных примеров Португалии и Мексики позволяет предположить, что контроль за назначением персонала механизма меньше влияет на его эффективность, чем стабильность персонала, отвечающего за сбор информации о конкретных правах, накопление углубленных специальных знаний по этим правам и координацию работы национального механизма в отношении этих прав.

При создании своего Национального комитета по правам человека Португалия приняла решение использовать имеющиеся ресурсы иным образом. Работа Комитета выполняется сотрудниками Отдела по правам человека Министерства иностранных дел в дополнение к их текущим обязанностям. Деятельность Комитета в рамках годового плана работы финансируется из бюджетов отдельных министерств, и, несмотря на жесткие меры экономии, Комитет смог продолжить свою работу благодаря очень тщательному планированию и составлению бюджета. Он достаточно заблаговременно (почти за полтора года) извещал министерства о предстоящих заседаниях, с тем чтобы дать им необходимую возможность для подготовки бюджета и планирования их участия.

Однако изучение других конкретных примеров показало пределы того, что может быть достигнуто без персонала или благодаря прикомандированным сотрудникам, которым вменяются значительные обязанности по подготовке докладов, мало совместимые с их текущими обязанностями. Надлежащее обеспечение ресурсами, особенно постоянным персоналом, позволит накопить стабильный опыт, знания и добиться необходимого профессионализма на страновом уровне.

Гендерный состав

Сам по себе паритет не гарантирует гендерное равенство, но он присущ правозащитным принципам равенства и недискриминации. В первую очередь речь идет о правах, поскольку женщины и мужчины должны иметь возможность в равной мере участвовать в общественной жизни и быть представленными в процессе принятия решений без дискриминации. Далее, паритет способствует тому, что в своей работе механизм мог бы опереться на разнообразие взглядов, а также на различный опыт и множественность навыков, которые могут привнести мужчины и женщины. Равное представительство необходимо для обеспечения нормативной легитимности в правозащитной деятельности.

В заключение необходимо отметить, что, во-первых, постоянные механизмы являются значительно более эффективными, чем специальные механизмы, однако создание институционально обособленного механизма не является необходимым условием для обеспечения эффективности. Во-вторых, эффективный механизм должен иметь всеобъемлющий законодательно принятый мандат или мандат в области политики, а также должно иметь место общее понимание его роли в рамках правительства. В-третьих, механизм должен быть укомплектован специальным, полномочным и стабильным персоналом, обеспечивающим приращение опыта, знаний и повышения профессионализма на страновом уровне, и, в идеальном случае, должен быть обеспечен гендерный паритет его состава.

D. Возможности

В интересах полной реализации потенциала национальных механизмов по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности в рамках национальной системы защиты прав человека их роль должна рассматриваться как выходящая за пределы узкой сферы компетенции по подготовке докладов для международных и региональных правозащитных механизмов.

С этой целью национальным механизмам необходимо наращивать свой потенциал по взаимодействию, координации, проведению консультаций и по управлению информацией, что послужит повышению национальной эффективности, координации и, в конечном счете, укреплению основанного на правах человека управления и национальной подотчетности.

1. Функция взаимодействия

Под функцией взаимодействия национального механизма подразумевается возможность: а) взаимодействия и поддержания связи с международными и региональными органами по правам человека (в контексте подготовки докладов, ведения интерактивного диалога или содействия посещениям мандатариями специальных процедур или представителями Подкомитета по предупреждению пыток); б) организации и централизованного упрощения подготовки докладов для международных и региональных правозащитных механизмов, а также ответов на сообщения и последующие вопросы и осуществления последующей деятельности в связи с рекомендациями/решениями таких механизмов.

Национальный механизм во многих случаях функционирует на базе министерства иностранных дел или поддерживает с ним тесные связи, поскольку именно это министерство обычно несет ответственность по надзору за отношениями между национальными государственными административными органами и международными и региональными системами. В некоторых случаях он располагается в канцелярии премьер-министра или в министерстве юстиции, что централизованно облегчает взаимодействие с правозащитными механизмами. В других случаях централизованное содействие принимает другую форму, и министерства берут на себя ведущую роль по решению определенных вопросов (например, министерство по делам семьи и молодежи готовит доклады в Комитет по правам ребенка или в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, тогда как министерство иностранных дел по-прежнему сохраняет свою роль структуры, отвечающей за взаимодействие на международном уровне). Исследование показало, что независимо от устройства национального механизма ему важно обладать институциональным потенциалом для облегчения задачи подготовки многочисленных периодических докладов, в том числе путем годового планирования, стандартизации процедур подготовки докладов и сохранения основных составителей в составе редакционных комитетов. Было установлено, что использование консультантов для подготовки докладов не может подменить собой создание потенциала государства по подготовке докладов или способствовать его наращиванию.

Ни один из специальных механизмов, которые по своему определению не обладают институциональным потенциалом и преемственностью, не заявил о том, что он также несет ответственность за подготовку докладов в рамках универсального периодического обзора и специальных процедур. В этом плане они уступают

постоянным механизмам, которые с гораздо большей долей вероятности отвечают также за подготовку докладов в рамках универсального периодического обзора и специальных процедур, наряду с докладами для направления в региональные правозащитные механизмы. Исследование показало, что обладание институциональным потенциалом для подготовки докладов дает постоянным механизмам явное преимущество по сравнению со специальными механизмами в деле ликвидации задолженности по представлению докладов.

Анализ данных

Из 26 изученных национальных механизмов:

- все 26 указали, что несут ответственность за подготовку докладов в договорные органы;
- 20 также отвечали за подготовку докладов в рамках универсального периодического обзора;
- 20 также отвечали за подготовку ответов мандатариям специальных процедур и за взаимодействие с ними;
- 16 также несли ответственность за подготовку докладов для региональных правозащитных механизмов.



Полученные результаты можно представить следующим образом в разбивке по типу механизма:

- все пять изученных *специальных механизмов* готовили доклады в договорные органы. Они были созданы министерствами, и на них была возложена ответственность за подготовку таких докладов. Для подготовки докладов в рамках универсального периодического обзора были созданы отдельные специальные комитеты. Однако подготовка сообщений в рам-

ках специальных процедур всегда выполнялась самими министерствами иностранных дел. Ни одному из специальных механизмов не поручалось готовить доклады для региональных правозащитных механизмов;

- все пять изученных *министерских механизмов* отвечали за подготовку докладов для договорных органов и в рамках универсального периодического обзора. Четыре были также ответственны за подготовку сообщений для специальных процедур (Дания, Испания, Мексика, Соединенные Штаты Америки) и три отвечали за подготовку докладов для региональных правозащитных механизмов (Дания, Испания, Мексика);
- все 14 изученных *межминистерских механизмов* отвечали за подготовку докладов в договорные органы, а также за подготовку сообщений для специальных процедур. 13 механизмов также отвечали за подготовку докладов в рамках универсального периодического обзора (в Республике Молдова Министерство юстиции несет ответственность за подготовку таких докладов), и 12 механизмов были ответственны за подготовку докладов для региональных правозащитных механизмов. (О положении дел в Демократической Республике Конго и Камеруне ничего не известно);
- оба *институционально обособленных механизма* отвечали за подготовку докладов для договорных органов, универсального периодического обзора и мандатариев специальных процедур (в Марокко такой механизм также отвечает за подготовку докладов для региональных правозащитных механизмов).

2. Функция координации

Функция координации национального механизма означает наличие у него способности и полномочий для распространения информации и для организации и координации сбора информации и сведений, поступающих от правительственных учреждений, а также от других государственных структур, таких как национальное статистическое управление, парламент и судебные органы, для подготовки докладов и последующих мер по выполнению рекомендаций.

Внутриправительственная координация предполагает, что деятельность и вклад многочисленных министерств и инстанций различных уровней власти (например, центральных, областных/отдельных штатов, окружных, муниципальных) координируются в целях представления материалов для самооценки и обзора политики. Она охватывает вопросы выполнения обязательств по представлению докладов, а также выполнения рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов.

Координация с парламентом и судебными органами осуществляется с целью получения данных для облегчения процесса подготовки докладов, а в случае с парламентом в целях поощрения подотчетности за счет самооценки и обзора законодательства и политики.

а) Внутриправительственная координация

Исследование выявило различные средства, с помощью которых осуществляется координация правительственной деятельности. В их числе проведение регулярных координационных совещаний со всеми министерскими координационными центрами, использование списков адресов для рассылки по электронной почте и других онлайн-платформ, а также использование национальных планов действий в области прав человека и разработка плана работы национального механизма.

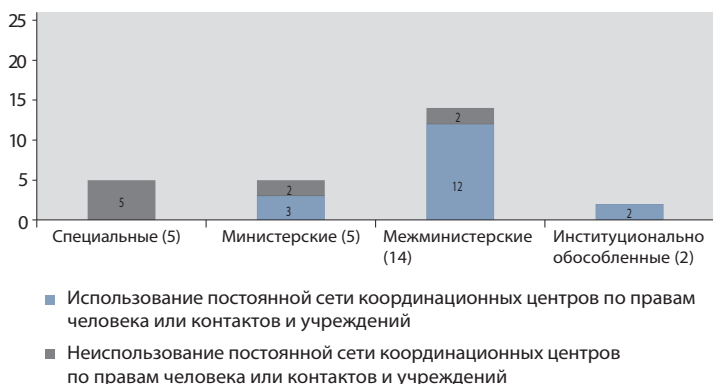
Полученные результаты, как видно, показывают, что специальные механизмы в меньшей степени стремятся опираться на сеть министерских координационных центров по правам человека. На самом деле, ни один специальный механизм не создал постоянной сети координационных центров; напротив, большинство постоянных механизмов сделало это. Более постоянные формы механизмов в большей степени полагаются на такие сети.

Анализ данных

Из 26 изученных национальных механизмов:

- 17 указали, что они используют сеть координационных центров по правам человека или контакты внутри правительственных министерств и учреждений.

Сеть координационных центров по правам человека



Полученные результаты можно дать в следующей разбивке по типу механизма:

- ни один из пяти *специальных механизмов* не использовал постоянную сеть координационных центров по правам человека или контакты внутри правительственных министерств и учреждений;
- три из пяти *министерских механизмов* использовали постоянную сеть координационных центров по правам человека или контакты внутри правительственных министерств и учреждений (Камбоджа, Мексика, Соединенные Штаты Америки);
- 12 из 14 *межминистерских механизмов* использовали сеть координационных центров по правам человека или контакты внутри правительственных министерств и учреждений (Австрия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гондурас, Греция, Демократическая Республика Конго, Коста-Рика, Латвия, Маврикий, Португалия, Сенегал, Финляндия, Чили);
- оба *институционально обособленных механизма* заявили, что они использовали сеть координационных центров по правам человека или контакты внутри правительственных министерств и учреждений (Марокко, Сербия).

б) Координация с парламентом и судебными органами

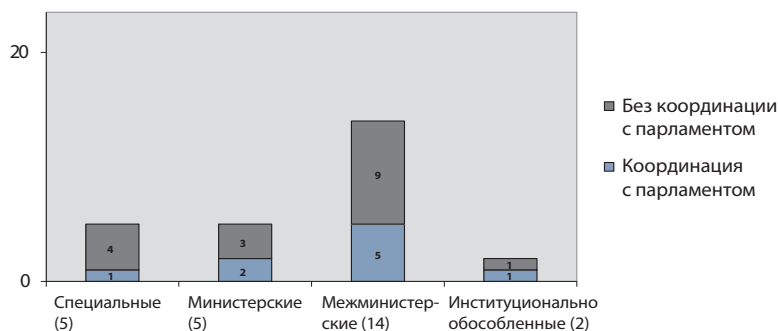
Анализ данных

Исследование показало слабый уровень координации между национальными механизмами по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности и парламентами и судебными органами, независимо от типа механизма, хотя постоянные механизмы в этом плане действовали несколько лучше, чем специальные механизмы.

Из 26 изученных национальных механизмов:

- восемь отвечали за координацию с парламентариями и парламентскими комитетами;
- девять отвечали за координацию с судебными органами.

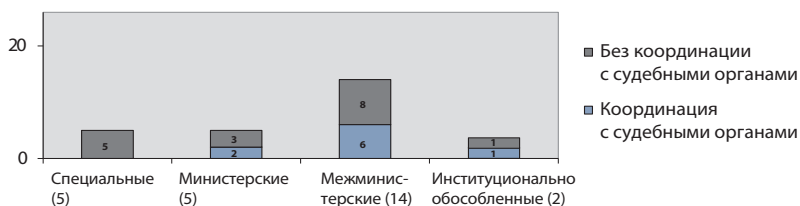
Координация с парламентом



Что касается координации с парламентом, то полученные результаты можно представить следующим образом в разбивке по типу механизма:

- один из пяти *специальных механизмов* регулярно взаимодействовал с парламентом при подготовке докладов в договорные органы (Южная Африка);
- два из пяти *министерских механизмов* указали, что они регулярно взаимодействуют с парламентом (Испания, Мексика);
- 5 из 14 *межминистерских механизмов* взаимодействовали с парламентом (Австрия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Камерун, Республика Молдова, Финляндия), другие 6 этого не делают, а об остальных нет информации;
- один из двух *институционально обособленных механизмов* взаимодействовал с парламентом (Марокко).

Координация с судебными органами



Что касается координации с судебными органами, то полученные результаты можно представить следующим образом в разбивке по типу механизма:

- ни один из *специальных механизмов* не осуществлял регулярной координации с судебными органами;
- два из пяти *министерских механизмов* указали, что они регулярно осуществляют координацию с судебными органами (Испания, Мексика);
- 6 из 14 *межминистерских механизмов* регулярно взаимодействовали с судебными органами (Австрия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Камерун, Латвия, Маврикий, Финляндия), 5 не делали этого, а об остальных нет информации;
- один из двух *институционально обособленных механизмов* регулярно взаимодействовал с судебными органами (Марокко).

3. Функция проведения консультаций

Функция проведения консультаций национального механизма по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности является его способностью проводить и возглавлять консультации с НПЗУ и гражданским обществом страны.

Эффективные механизмы содействуют реализации прав человека на местах, активному участию в управлении, а также диалогу в отношении международных обязательств в области прав человека, рекомендаций и их выполнения. Проводятся консультации с участием НПЗУ и гражданского общества, которые дают возможность открыто обсудить проекты докладов.

Исследование показало, что существуют значительно более высокие уровни проведения консультаций между национальными механизмами, НПЗУ и гражданским обществом, чем уровни координационной работы с судебными органами и парламентами. Все национальные механизмы, независимо от их типа, проводят консультации с гражданским обществом, однако постоянные механизмы в большей степени склонны к проведению консультаций с НПЗУ, чем специальные механизмы.

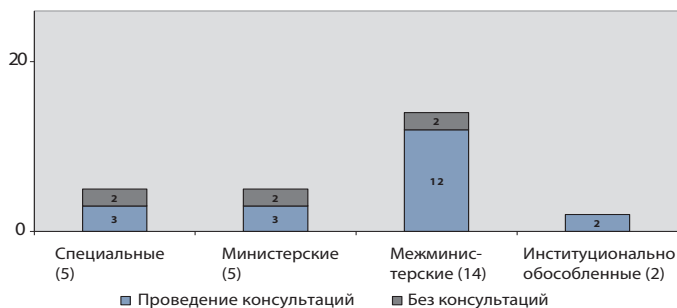
Анализ данных

Из 26 изученных национальных механизмов:

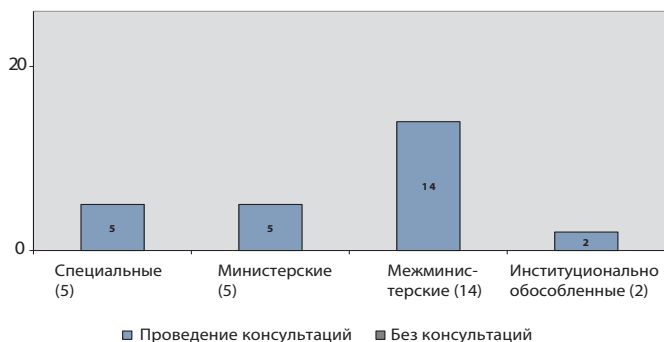
- 20 были ответственны за проведение консультаций с НПЗУ;

- все заявили о том, что они несут ответственность за проведение консультаций с гражданским обществом.

Консультации с НПЗУ



Консультации с гражданским обществом



Полученные результаты можно дать в следующей разбивке по типу механизма:

- все пять *специальных механизмов* проводили консультации с гражданским обществом. Три механизма находятся в странах, где существуют НПЗУ, и они взаимодействовали с ними;
- все пять *министерских механизмов* указали, что они проводили консультации с гражданским обществом. Три находятся в странах, где есть НПЗУ, и они взаимодействовали с ними;

- все 14 *межминистерских механизмов* отметили, что они взаимодействовали с гражданским обществом; 12 из них также взаимодействовали с НПЗУ;
- оба *институционально обособленных механизма* отметили, что они проводили консультации с НПЗУ и гражданским обществом.

4. Функция управления информацией

Функция управления информацией национального механизма означает его способность: а) отслеживать рекомендации и решения, принятые международными и региональными правозащитными механизмами; б) систематически фиксировать и сводить в тематические группы эти рекомендации (например, применяя таблицы или базы данных); в) определять правительственные министерства и/или учреждения, ответственные за их выполнение; г) вместе с соответствующими министерствами разрабатывать планы последующей деятельности, включая сроки, чтобы облегчить процесс их выполнения; и е) осуществлять управление информацией в отношении выполнения положений договоров и рекомендаций, в том числе с целью подготовки следующего периодического доклада.

Эта функция предполагает систематический сбор информации и знаний и управление ими относительно поступательного выполнения государством рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов, в том числе с целью подготовки следующего периодического доклада. Она также подразумевает текущую оценку прогресса по конкретным направлениям деятельности.

Исследование показало, что ни один специальный механизм не отслеживал выполнение рекомендаций, сформулированных в рамках договорных органов, универсального периодического обзора и специальных процедур. Напротив, почти все постоянные механизмы отметили, что они были ответственны за подобное отслеживание. Более того, большинство постоянных механизмов также отслеживало выполнение рекомендаций региональных правозащитных механизмов. Только примерно треть постоянных механизмов отслеживала выполнение национального плана действий в области прав человека.

В УВКПЧ управление, основанное на конкретных результатах, и «контроль качества работы» означают постоянную функцию с использованием систематического сбора и анализа данных на основе установленных показателей для обеспечения руководства и основных заинтересованных сторон информацией о текущей работе с указанием достигнутого прогресса и успехов в реализации целей, а также о ходе использования выделенных ресурсов. Речь идет о постоянном отслеживании деятельности и прогресса в отношении краткосрочных/среднесрочных корректирующих мер и учете хода осуществления.

Анализ данных

Из 26 изученных национальных механизмов:

- 20 отвечали за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций договорных органов;
- 20 указали, что они ответственны за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций в рамках универсального периодического обзора;
- 20 отвечали за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций мандатариев специальных процедур;
- девять несли ответственность за отслеживание хода осуществления национального плана действий в области прав человека;
- 14 отвечали за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций региональных правозащитных механизмов.

Национальные механизмы и координация последующей деятельности



Полученные результаты можно дать в следующей разбивке по типу механизма:

- ни один из *специальных механизмов* не отвечал за отслеживание хода выполнения решений и рекомендаций, принятых в рамках договорных органов, универсального периодического обзора, специальных процедур или региональных правозащитных механизмов, и не предпринимал последующих мер в этой связи. Ответственность за принятие последующих мер всегда возлагалась на министерства иностранных дел. Один специальный механизм отслеживал выполнение рекомендаций международных органов по правам человека, которые были включены в национальные планы действий в области прав человека. (Республика Корея разработала национальный план действий в области прав человека, в который были включены рекомендации международных органов по правам человека. В Литве и Южной Африке были устаревшие планы, датированные, соответственно, 2002 и 1998 годами, а Багамские Острова и Швейцария таких планов не разрабатывали³);
- все пять *министерских механизмов* были ответственны за отслеживание хода выполнения решений и рекомендаций, принятых в рамках договорных органов и универсального периодического обзора и за принятие последующих мер в этой связи. Четыре механизма также отвечали за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций мандатариев специальных процедур. (Исключением был механизм Камбоджи.) Три механизма отвечали за последующую деятельность в связи с рекомендациями региональных правозащитных механизмов (за исключением механизмов Соединенных Штатов Америки, которые не ратифицировали Американскую конвенцию по правам человека, и Камбоджи). Два механизма указали, что они также отвечают за осуществление последующей деятельности по рекомендациям, содержащимся в национальном плане действий в области прав человека (Испания, Мексика);
- 13 из 14 *межминистерских механизмов* отвечали за отслеживание хода выполнения решений и рекомендаций договорных органов и за принятие последующих мер в этой связи (в Сенегале ответственность за это возложена на отдельные министерства). 13 механизмов отвечали за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций, сформулированных в рамках универсального периодического обзора (в Республике Молдова это входит в обязанности Министерства юстиции). Все 14 отвечали за координацию последующей деятельности по выполне-

³ Список национальных планов действий по поощрению и защите прав человека см. по ссылке www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx (по состоянию на 22 февраля 2016 года).

нию рекомендаций мандатариев специальных процедур. 11 механизмов также отвечали за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций региональных правозащитных механизмов (о положении дел в Демократической Республике Конго, Камеруне и Сенегале ничего не известно), и шесть механизмов также отвечали за отслеживание хода выполнения рекомендаций, включенных в национальный план действий в области прав человека (Венесуэла (Боливарианская Республика), Гондурас, Маврикий, Португалия, Республика Молдова Финляндия); ни одно из оставшихся государств не имело обновленного национального плана действий в области прав человека или вообще какого-либо подобного плана);

- оба *институционально обособленных механизма* указали, что они отвечают за координацию последующей деятельности по выполнению рекомендаций в рамках договорных органов, универсального периодического обзора и специальных процедур (Марокко и Сербия). Ни Марокко, ни Сербия не разрабатывали национальных планов действий в области прав человека.

В ходе исследования также изучалась способность национальных механизмов создавать и обеспечивать функционирование систем сбора информации с целью подготовки докладов в международные органы по правам человека. Только один механизм отвечал за обеспечение функционирования системы сбора информации для подготовки периодических докладов в договорные органы и в рамках универсального периодического обзора (Гондурас).

IV. РЕЗУЛЬТАТЫ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

В долгосрочной перспективе ожидается, что эффективные национальные механизмы по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности дадут следующие результаты на национальном уровне:

- создание **национальной основы**: национальные механизмы обеспечат создание надежной, постоянной и устойчивой национальной основы для подготовки докладов и осуществления последующей деятельности и потенциально могут стать катализатором и опорой эффективной национальной системы защиты прав человека. Они также повысят уровень знаний, профессионализма и устойчивости в отношении усиленного, принадлежащего самим странам и созданного ими самими экспертного потенциала в области прав человека в рамках правительственных структур;

- обеспечение **структурированного национального диалога**: национальные механизмы стимулируют регулярный национальный диалог между правительственными департаментами, парламентом, судебными органами, НПЗУ и гражданским обществом в отношении выполнения международных и региональных обязательств и обязанностей в области прав человека, взятых на себя государством в плане подготовки периодических докладов государства и осуществления последующей деятельности по выполнению рекомендаций международных и региональных правозащитных механизмов;
- проведение **регулярной самооценки**: национальные механизмы содействуют обеспечению способности всех ветвей власти (исполнительной и учреждений, ответственных за проведение политики; законодательной и судебной) осуществлять оценку результативности государства в деле выполнения договорных положений, рекомендаций и решений Организации Объединенных Наций и региональных органов и в целом в реализации прав человека и в выявлении остающихся пробелов и проблем;
- **пересмотр политики и законодательства**: национальные механизмы обращают внимание на необходимость пересмотра внутреннего законодательства и политики, которые противоречат или несовместимы с международным правом прав человека и взятыми государством обязательствами, а также содействуют этому процессу. Сюда же входит оценка уместности отраслевых законов и политики, например политики в области здравоохранения или образования, или анализ бюджетных ассигнований на здравоохранение или образование;
- **управление на основе прав человека**: национальные механизмы способствуют созданию улучшенной, основанной на широком участии, инклюзивной и подотчетной системы управления на основе прав человека;
- **пользование плодами международной надлежащей практики и рекомендаций**: национальные механизмы содействуют принятию государством опыта других стран и использованию экспертных рекомендаций членов договорных органов и мандатариев специальных процедур, а также рекомендаций в рамках универсального периодического обзора и региональных правозащитных механизмов. Это заранее предполагает, что национальный механизм будет поддерживать контакты с этими международными органами по правам человека по вопросам выполнения международных обязательств, обязанностей и рекомендаций в области прав человека в рамках договорных органов, универсального периодического обзора и специальных процедур.

V. ВЫВОДЫ

Национальный механизм по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности может во многих отношениях играть решающую роль в укреплении системы защиты прав человека того или иного государства. Для реализации своего потенциала в качестве новой ключевой структуры в области прав человека требуется внести изменения в его концепцию. Проведенное УВКПЧ исследование показывает, что специальная структура не может больше обеспечивать эффективное выполнение огромного объема требований международных и региональных правозащитных механизмов. Однако исследование также показывает, что постоянный или институциональный характер такого механизма, несмотря на укрепление им способности государства справиться со своей задолженностью по докладам, сам по себе не гарантирует его эффективность. Например, постоянные национальные механизмы, которые добились успеха в укреплении своего потенциала в области взаимодействия, но пренебрегали координацией с другими ветвями государственной власти, такими как парламент и судебные органы, или проведением консультаций с НПЗУ и гражданским обществом, оказались аналогичным образом неэффективными в реализации своих широких задач, которые должны выходить за узкие рамки подготовки докладов в международные и региональные правозащитные механизмы. Национальным механизмам необходимо нарастить гораздо более мощный потенциал дополнительных возможностей для обеспечения взаимодействия, правительственной координации, проведения консультаций с другими национальными заинтересованными сторонами и управления информацией, которые послужили бы укреплению национальной системы управления и подотчетности на основе прав человека.

В общем и целом национальные механизмы развивают эти ключевые возможности. При наличии политической воли и заинтересованности можно достичь значительного дальнейшего прогресса за короткий период времени.

Часть вторая

ОПИСАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО ТИПУ

I. СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Багамские Острова*

Во время сбора данных Багамские Острова создали специальные редакционные комитеты, которым было поручено подготовить индивидуальные доклады по правам человека и которые были распущены сразу после этого. Каждый специальный редакционный комитет возглавляло ведущее министерство. С 2014 года Багамские Острова перешли к варианту межминистерского национального механизма по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности, создав рабочую группу, возглавляемую Генеральной прокуратурой. В состав этой рабочей группы вошли назначенные координационные центры в министерствах, Департаменте статистики, полицейском управлении, вооруженных силах, Генеральной прокуратуре, а также в гражданском обществе.

Рабочая группа собиралась раз в неделю, а с 2016 года она собирается раз в две недели, при этом редакционные группы собираются по мере необходимости. Конкретным министерствам и департаментам поручается руководство подготовкой периодических докладов в конкретный договорной орган (например, Департамент социального обеспечения руководит процессом подготовки докладов в Комитет по правам ребенка). Раз в месяц рабочая группа рассматривает рекомендации международных правозащитных механизмов в целях контроля за их выполнением.

Литва

Подготовка докладов по вопросам прав человека координируется Министерством иностранных дел. Ответственность за подготовку первоначальных и периодических докладов возлагается на министерство, ответственное за выполнение соответствующей конвенции. Это учреждение/министерство создает межучрежденческую рабочую группу. Однако такие рабочие группы, как

* Страны, помеченные звездочкой, входят в число изученных конкретных примеров.

представляется, являются специальными, поскольку они создаются только для целей подготовки конкретных докладов.

Межучрежденческие рабочие группы используют совокупность стандартизированных методов работы и обладают значительными полномочиями:

- они составляют график работы, выбирают методы работы и устанавливают сроки в целях обеспечения сбора требуемой информации в сотрудничестве с другими министерствами и правительственными учреждениями;
- после представления проекта доклада они обеспечивают координацию деятельности с правительственными министерствами/учреждениями и НПО;
- они также утверждают окончательные проекты;
- затем они предоставляют утвержденный доклад в распоряжение НПО.

Республика Корея*

Национальный совет по политике в области прав человека был создан в 2006 году Президентским указом № 176. Его возглавляет Министр юстиции, а в его состав входят заместители министров ряда министерств (включая Министерство иностранных дел и внешней торговли, Министерство здравоохранения и социального обеспечения и Министерство обороны). Совет финансируется через бюджет Министерства юстиции, и его административная работа также выполняется этим министерством. Он не имеет отдельного бюджета или отдельного персонала.

Его основная обязанность заключается в содействии процессу подготовки и принятия национального плана действий в области прав человека Республики Корея, а также в контроле за выполнением этого пятилетнего плана и в подготовке докладов в этой связи. Второй национальный план действий на 2012–2016 годы предусматривает выполнение международных обязательств Республики Корея по представлению докладов по вопросам прав человека и всех соответствующих рекомендаций, принятых ею. Он также содержит цель, заключающуюся в «решении вопросов составления, представления и подготовки к обсуждению национальных докладов для направления в международные организации, занимающиеся правами человека», и определяет конкретные виды деятельности и сроки в связи с этим. Поскольку Совет несет ответственность за принятие и выполнение национального плана действий, то, по всей видимости, он косвенным

образом отвечает за надзор за выполнением этих обязательств по подготовке докладов в международные органы по правам человека.

Однако на практике подготовка доклада для договорного органа координируется ведущим правительственным учреждением, ответственным за выполнение соответствующего договора по правам человека, а не Советом. Общий базовый документ для договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций также готовится ведущим учреждением, а именно – Министерством иностранных дел, которое действует по согласованию с соответствующими министерствами. Совет не несет ответственности за внутриправительственную координацию подготовки докладов или за координацию с другими правительственными структурами и гражданским обществом. Он также не отвечает за связь с международными органами по правам человека или за содействие проведению национальных консультаций.

Ведущими правительственными учреждениями, занимающимися основными договорами по правам человека, являются:

- Министерство юстиции, занимающееся Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах; Международным пактом о гражданских и политических правах и первым Факультативным протоколом к нему; Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; универсальным периодическим обзором и национальным планом действий;
- Министерство здравоохранения и социального обеспечения, занимающееся Конвенцией о правах инвалидов и Конвенцией о правах ребенка, а также первым и вторым факультативными протоколами к ней;
- Министерство иностранных дел и внешней торговли, занимающееся Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации; и
- Министерство по вопросам гендерного равенства и семьи, занимающееся Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Факультативным протоколом к ней.

Ведущее правительственное учреждение определяет, когда доклады должны быть представлены, составляет и распространяет график подготовки докладов, а также предлагает соответствующим заинтересованным сторонам представлять информацию и войти в состав специальных редакционных комитетов.

Затем ведущее министерство готовит проект доклада, созывает редакционный комитет и окончательно дорабатывает проект доклада. Оно проводит консультации с координирующими НПО и затем отправляет доклад на рассмотрение Национальной комиссии по правам человека. Результаты консультаций с НПО и мнение Национальной комиссии по правам человека рассматриваются ведущим министерством. После внесения необходимых изменений ведущее министерство завершает подготовку доклада и переводит его на английский язык, а затем направляет его в Министерство иностранных дел. Министерство вновь рассматривает доклад и представляет его Организации Объединенных Наций через Постоянное представительство в Женеве.

Ведущее правительственное учреждение, назначаемое для каждого международного договора по правам человека, также координирует усилия по контролю за выполнением решений и рекомендаций договорных органов и правозащитных механизмов. Ведущие учреждения отвечают за подготовку ответов на сообщения договорных органов, а также за перевод заключительных замечаний и решений договорных органов.

Южная Африка

Южная Африка сообщила о том, что она находится на ранних этапах создания национального механизма, и в настоящее время у нее такого механизма нет. Отдел договоров Департамента международных отношений и сотрудничества выступает в качестве основного координационного центра в рамках подготовки докладов в договорные органы. Фактической подготовкой докладов занимаются отраслевые министерства. Как сообщается, от них требуется подготовка соответствующих докладов, копии которых потом направляются в Отдел договоров. Таким образом, ни о какой стандартизированной процедуре или координационной практике не сообщалось.

Швейцария

В настоящее время в Швейцарии нет национального механизма по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности. Нет также стандартизированной процедуры подготовки докладов. Тот или иной федеральный департамент, в компетенцию которого входит выполнение соответствующего договора, занимается вопросами координации деятельности и подготовки докладов в соответствующий договорный орган.

В некоторых случаях первым этапом является подготовка первоначального проекта, который затем направляется в другие департаменты федерально-

го правительства или в кантоны, муниципалитеты и НПО. Ответственность за подготовку докладов на федеральном уровне разделяют четыре департамента (Департамент иностранных дел, Департамент юстиции, Департамент внутренних дел и Департамент экономики).

II. МИНИСТЕРСКИЕ МЕХАНИЗМЫ

Камбоджа*

В 1999–2009 годах в Камбодже было создано пять отдельных министерских структур, которым было поручено выполнение международных обязательств страны по подготовке докладов в области прав человека:

- a) Национальный совет по делам детей, созданный в 1999 году, находится в Министерстве по социальным вопросам, делам ветеранов и реабилитации молодежи и представляет доклады в рамках Конвенции о правах ребенка;
- b) Комитет по правам человека, созданный в 2000 году и подотчетный Совету министров, который несет ответственность за представление докладов в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, универсального периодического обзора и за связь с мандатариями специальных процедур;
- c) Национальный совет по делам женщин был создан в 2001 году, он находится в Министерстве по делам женщин и готовит доклады в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- d) Совет по делам инвалидов, созданный в 2009 году, находится в Министерстве по социальным вопросам и готовит доклады в рамках Конвенции о правах инвалидов; и
- e) Межминистерский национальный превентивный механизм, созданный в 2009 году и находящийся в Министерстве внутренних дел, готовит доклады по вопросам выполнения Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

В каждую из них входят представители министерств и других органов. Между этими структурами не существует институционализированной координации. Также отсутствует институционализированная координация с законодательными или судебными органами, хотя Совет по делам инвалидов и Национальный совет по делам детей привлекают гражданское общество к своей работе.

Деятельность всех этих структур регулируется указами или подзаконными актами. Комитет обладает законодательным мандатом на подготовку национальных докладов о выполнении международных договоров по правам человека. Его мандатом также предусмотрено сотрудничество с министерствами, учреждениями и гражданским обществом в интересах защиты и развития прав человека в Камбодже. Аналогичным образом законодательные мандаты как Национального совета по делам женщин, так и Национального совета по делам детей предусматривают подготовку докладов в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах ребенка (и двух факультативных протоколов к ней) и контроль за их выполнением. В законодательных мандатах Совета по делам инвалидов и Межминистерского национального превентивного механизма не упоминаются международные договоры, входящие в сферу их компетенции, и не делается ссылок на какую-либо координационную деятельность или на обязанности по подготовке докладов в этой связи. Таким образом, первые три структуры имеют мандат на деятельность по координации и по подготовке докладов, тогда как в мандатах последних двух не содержится упоминания о подготовке докладов для представления в Комитет по правам инвалидов или в Комитет против пыток.

Пяти механизмам бюджет выделяется через их головное министерство. Все структуры, кроме Межминистерского национального превентивного механизма, хорошо укомплектованы персоналом. В Комитете работает 52 сотрудника; в штате Национального совета по делам женщин работает 29 человек (его бюджет пополняется донорами и международными организациями); в Национальном совете по делам детей занято 25 человек (его бюджет пополняется международными донорскими фондами); в Совете по делам инвалидов работает 28 сотрудников (его бюджет также пополняется донорскими фондами и за счет членских взносов НПО). Напротив, в Межминистерском национальном превентивном механизме работает только два сотрудника: главный секретарь и администратор.

Процесс подготовки докладов всех пяти механизмов начинается с определения тем, которые будут рассмотрены в докладе, а также министерств, которые будут отвечать за сбор необходимой информации. Затем составляется проект доклада, который впоследствии обсуждается на заседании с участием представителей координационных центров всех участвующих министерств. После этого проект

доклада направляется председателю соответствующего механизма и редактируется. На этом этапе Национальный совет по делам детей (но не другие четыре механизма) проводит консультативный семинар для обсуждения проекта доклада с самыми различными заинтересованными сторонами, включая гражданское общество. И наконец, доклад направляется в Совет министров. Проводится закрытое заседание с участием соответствующего механизма и заместителя Премьер-министра, ответственного за работу Совета министров. После утверждения заместителем Премьер-министра доклад выносится на рассмотрение заседания Совета министров в полном составе для официального утверждения и затем направляется в Министерство иностранных дел для передачи в УВКПЧ.

Все пять механизмов имеют постоянные структуры для координации деятельности с соответствующими министерствами и правительственными учреждениями. Большинство из них пытаются обеспечить координацию путем создания координационных центров в министерствах. Эти координационные центры отвечают за сбор информации, необходимой для периодической отчетности в рамках своих министерств и для направления этой информации обратно механизмам. Однако не существует централизованной структуры для координации их индивидуальной работы и для обеспечения того, чтобы деятельность, предпринимаемая одним механизмом, не дублировалась другим.

Каждый из пяти механизмов индивидуально несет ответственность за ответы на последующие вопросы соответствующего договорного органа и за координацию последующей деятельности в связи с заключительными замечаниями и рекомендациями. Ни один из механизмов не имеет специальной системы сбора информации по выполнению соответствующих договоров.

Дания

Задача поощрения и защиты прав человека выполняется децентрализованно и предполагает участие большого числа министерств и государственных органов. Министерство иностранных дел координирует подготовку «большинства» докладов в договорные органы вместе с соответствующими правительственными учреждениями. Однако оно не имеет специального мандата на подготовку докладов по правам человека. Как видно, специальной структуры, отдельной от Министерства иностранных дел или подчиняющейся ему и несущей ответственность за подготовку докладов, не существует.

Однако Министерство иностранных дел подчеркнуло, что оно следует ряду систематических процедур по подготовке докладов. В их числе следующие:

- проведение подготовительных совещаний с министерствами и государственными органами в целях достижения договоренности в отношении плана работы;
- получение материалов от соответствующих департаментов и взаимодействие с властями и другими заинтересованными сторонами;
- обобщение докладов.

Мексика*

Управление по вопросам прав человека и демократии Министерства иностранных дел отвечает за координацию подготовки докладов в рамках международных обязательств по правам человека для представления в правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций и в структуры Межамериканской системы защиты прав человека. Управление координирует взаимодействие и связь с этими международными органами по правам человека. В основе его мандата лежит статья 28 (I) Закона о федеральной государственной администрации и статья 29 внутреннего регламента Министерства иностранных дел. Бюджетные расходы Управления и расходы на деятельность специализированных подразделений финансируются Министерством иностранных дел.

Управление имеет в своем штате 41 сотрудника и включает в себя два отдела, каждый из которых разбит на специализированные подразделения, которые несут ответственность за подготовку конкретных докладов. Специализированные подразделения Отдела по вопросам международной политики в области прав человека сосредотачивают свое внимание на: гражданских и политических правах; экономических, социальных и культурных правах; уязвимых группах; а также на правах женщин и на вопросах гендерного равенства. Подразделение по гражданским и политическим правам координирует подготовку докладов по выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах; подразделение по социальным, экономическим и культурным правам координирует подготовку докладов в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам; и подразделение по правам женщин отвечает за координацию подготовки докладов в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Специализированные подразделения Отдела по рассматриваемым делам, вопросам демократии и прав человека занимаются делами, находящимися на рассмотрении структур Межамериканской системы защиты прав человека, вопросами сотрудничества и проблемами, связанными с миграцией и беженцами.

Эти подразделения создают специальные редакционные комитеты с привлечением представителей различных других правительственных учреждений. Они дают возможность Управлению осуществлять правительственную координацию, координацию с парламентом и судебными органами и проводить консультации с НПЗУ и, в меньшей степени, с гражданским обществом. В отношении конкретных договоров по правам человека правительственная координация осуществляется с официально отобранными специализированными государственными структурами:

- подготовка докладов в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин координируется с Национальным институтом по делам женщин;
- подготовка докладов в рамках Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации координируется с Национальным советом по предупреждению дискриминации и Национальной комиссией по развитию коренных народов;
- подготовка докладов в рамках Конвенции о правах ребенка координируется с Национальной системой всестороннего развития семьи.

Кроме того, специализированные подразделения Управления, занимающиеся вопросами конкретных прав, создали сети координационных центров, чтобы помочь координировать усилия по сбору информации от 35 различных федеральных учреждений.

Процесс подготовки докладов начинается с того, что Управление выявляет ближайшие обязательства по представлению докладов. Оно просит соответствующие министерства/учреждения создать координационные центры, которые возьмут на себя обязанность по взаимодействию с Министерством иностранных дел. Управление создает специальные редакционные комитеты по конкретным договорам для подготовки фактических докладов. Министерство иностранных дел призывает все соответствующие учреждения посетить хотя бы одно совещание, на котором в целом рассматриваются вопросы структуры, содержания, распределения обязанностей и соблюдения сроков в отношении конкретного доклада. За шесть месяцев до представления доклада Управление рассылает копии предыдущего доклада и предыдущих рекомендаций, записку с вопросами и замечаниями по содержанию предстоящего доклада; логистическую записку с указанием максимального количества страниц в докладе и с объяснением порядка работы соответствующего договорного органа; а также график с указанием этапов и сроков подготовки доклада. Таким образом, оно устанавливает четкую процедуру подготовки докладов, включающую базовый план и сроки выпуска

документов. Затем начинается период, в течение которого Министерство иностранных дел получает вопросы для разъяснения от соответствующих членов исполнительной или законодательной власти.

После получения соответствующих данных и комментариев от правительственных министерств и учреждений специализированные подразделения Управления анализируют эту информацию и готовят первый проект доклада.

Согласно информации, полученной от Управления, первый проект доклада затем рассылается всем участвующим учреждениям для утверждения, затем он обновляется, после чего проводятся консультации с НПЗУ, судебными органами и гражданским обществом с целью получения от них материалов для включения в окончательный проект. После утверждения информации, полученной из этих источников, доклад редактируется и представляется в соответствующий международный орган по правам человека.

Управление создало постоянную процедуру взаимодействия с Палатой депутатов. В отношении универсального периодического обзора оно уведомляет Палату депутатов за десять месяцев до начала подготовки доклада и представляет ей проект доклада для комментариев, а также направляет рекомендации договорных органов и устанавливает контакты между Палатой и специальными докладчиками.

Управление также установило постоянную процедуру координации с Верховным судом (с 2011 года) для получения статистической информации по делам, касающимся прав человека. Представители Суда принимают участие в заключительном совещании, организуемом Управлением, для принятия решения об окончательном варианте соответствующих докладов.

Управление в сотрудничестве с УВКПЧ-Мексика и Centro de Investigación y Docencia Económicas (Исследовательский и учебный центр по экономическим вопросам) создало общедоступную базу данных, содержащую все 1 700 рекомендаций и замечаний в области прав человека, относящихся к Мексике, которые были сформулированы международными правозащитными механизмами (www.recomendacionesdh.mx). Управление несет ответственность за последующие ответы на вопросы и рекомендации, сформулированные договорными органами, а также по итогам универсального периодического обзора. Оно координирует работу над этими ответами, взаимодействуя с теми же специальными комитетами, которые отвечают за подготовку докладов. Министерство иностранных дел определяет основные учреждения, которые должны представить информацию для подготовки докладов по последующей деятельности, и вступает с ними в контакт индивидуально, давая им один месяц на представление своих

материалов. Оно также координирует свою работу с другими государственными учреждениями в деле контроля за выполнением рекомендаций.

Кроме того, Межминистерской комиссии по правительственной политике в области прав человека при Министерстве внутренних дел поручена разработка национальной программы в области прав человека, а также контроль за ее выполнением и представление докладов о ее выполнении. Эта программа охватывает международные обязательства Мексики по подготовке докладов и по выполнению рекомендаций международных органов по правам человека. Несмотря на то, что эта программа является идеальным средством для сбора информации с последующим включением в периодические доклады и в ответы на замечания и рекомендации, как видно, она не устанавливает четкой связи между специализированными подразделениями Управления и указанной межминистерской структурой.

Испания

Отдел по правам человека в структуре Главного управления по делам Организации Объединенных Наций и правам человека Министерства иностранных дел и сотрудничества является ведущим органом по координации подготовки докладов в рамках обязательств в области прав человека. Он тесно сотрудничает с Генеральной прокуратурой (*Abogacía General del Estado*) при Министерстве юстиции и координирует деятельность с соответствующими министерствами/департаментами. По меньшей мере два раза в год Отдел по правам человека проводит встречи с представителями гражданского общества. Он готовит первоначальные варианты проектов докладов, используя материалы соответствующих департаментов/министерств, и дорабатывает их по согласованию со всеми соответствующими заинтересованными сторонами. Он также отвечает за последующую деятельность в связи с рекомендациями договорных органов и за контроль за выполнением этих рекомендаций, о чем сообщается в последующих периодических докладах.

Соединенные Штаты Америки

Государственный департамент играет ведущую роль в координации процесса редактирования и подготовки докладов и презентаций для договорных органов. В Государственном департаменте Управление советника по правовым вопросам при поддержке Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда и Бюро по делам международных организаций играет основную роль в подготовке докладов, ответов и презентаций и связанной с этим координации деятельности. Эти структуры тесно сотрудничают с соответствующими федеральными правитель-

ственными учреждениями, многие из которых назначили одного или нескольких должностных лиц для работы в качестве основных контактных лиц в вопросах подготовки докладов и презентаций для договорных органов, и при необходимости получают руководящие указания от Совета национальной безопасности.

Недавно были созданы межучрежденческие рабочие группы, изначально в рамках универсального периодического обзора, но на которые также была возложена обязанность рассматривать рекомендации договорных органов по правам человека и содействовать выполнению на национальном уровне обязанностей и обязательств, вытекающих из международных договоров по правам человека.

III. МЕЖМИНИСТЕРСКИЕ МЕХАНИЗМЫ

Австрия

Федеральное министерство по делам Европы, интеграции и внешних сношений координирует процесс выполнения обязательств по подготовке докладов и выполнения рекомендаций в рамках всех договорных органов и универсального периодического обзора. Оно создало систему координаторов по правам человека и руководящую группу по универсальному периодическому обзору, при этом обе эти структуры проводят межминистерские рабочие сессии и создают группы по ведению тематического диалога с гражданским обществом во время подготовки докладов государства. Эти структуры являются постоянными, и они также отслеживают выполнение договорных обязательств и рекомендаций после завершения подготовки докладов.

Камерун

В Камеруне президентским указом был создан технический мониторинговый комитет для подготовки и представления докладов в договорные органы. Эта структура включает в себя представителей администрации Президента, канцелярии Премьер-министра, ряда министерств, парламента и НПЗУ. Ее работа дополняется деятельностью межминистерского комитета, ответственного за контроль за выполнением рекомендаций договорных органов. Он также включает в себя представителей ряда министерств и НПЗУ и находится под руководством канцелярии Премьер-министра.

Чили

В Чили существует специальная координационная комиссия, обеспечивающая выполнение обязательств страны в рамках международного права прав человека, в состав которой входят представители многочисленных министерств и государственных учреждений. В состав Управления по правам человека Министерства иностранных дел входит Департамент по вопросам координации и Департамент по вопросам универсальной системы прав человека. Последний отвечает за координацию процесса подготовки и представления периодических докладов. Он редактирует все периодические доклады, которые готовят соответствующие министерства.

Коста-Рика

На основании исполнительного указа Коста-Рика создала межучрежденческую комиссию по правам человека в качестве постоянного консультативного органа при Министерстве иностранных дел. Ее работа выполняется подкомиссиями. В ее состав входят представители ряда министерств и государственных учреждений, а также эксперты. Ей оказывается содействие со стороны консультативного комитета, в состав которого входят международные эксперты.

Демократическая Республика Конго

Демократическая Республика Конго создала межминистерский технический комитет по подготовке и мониторингу первоначальных и периодических докладов по правам человека. Эта структура находится в ведении Министерства по правам человека, которое отвечает за проведение государственной политики в области прав человека. Технический комитет несет ответственность непосредственно за подготовку и редактирование всех первоначальных и периодических докладов, требуемых в рамках международных и региональных договоров по правам человека.

В состав Технического комитета входит 34 члена, причем все они являются гражданскими служащими. Они назначаются соответствующими министерствами и утверждаются Министром по правам человека. Технический комитет также имеет в своем составе представителей НПО, профсоюзов и других профессиональных организаций. В его состав входят подкомитеты по вопросам каждого из основных договоров по правам человека, ратифицированных Демократической Республикой Конго.

Финляндия

Отдел по вопросам судов по правам человека и конвенций Юридического департамента Министерства иностранных дел несет ответственность за подготовку периодических докладов правительства. Он сам готовит первоначальные доклады.

Отдел тесно сотрудничает с Министерством юстиции, которое координирует работу Сети контактных лиц по вопросам основных прав человека, в которую входят представители всех министерств, следящих за реализацией национального плана действий в области прав человека и за выполнением заключительных замечаний в рамках своих собственных министерств.

Греция

Подготовка докладов в договорные органы «в большинстве случаев» координируется Министерством иностранных дел в тесном сотрудничестве с другими министерствами. В министерствах была также создана сеть координационных центров для подготовки национальных периодических докладов. Эта сеть распространяет заключительные замечания договорных органов и несет ответственность за последующие меры по их выполнению.

Гондурас

Координационный комитет, состоящий из Государственного секретаря Министерства по правам человека, Государственного секретаря Министерства иностранных дел и представителей ряда других правительственных министерств и учреждений, отвечает за подготовку докладов по вопросам прав человека. Он создает межучрежденческие рабочие группы, ответственные за решение вопросов, поднимаемых договорными органами. В них также входят представители НПО, чья деятельность связана с темами соответствующего доклада. Рекомендации договорных органов включаются в национальный план действий в области прав человека.

Латвия

Латвийский представитель в международных правозащитных учреждениях при Министерстве иностранных дел координирует подготовку периодических докладов по выполнению некоторых договоров Организации Объединенных Наций и

по осуществлению последующей деятельности по выполнению рекомендаций договорных органов, собирая информацию, предоставленную отраслевыми министерствами и другими заинтересованными сторонами. Представитель также создает и возглавляет рабочие группы для подготовки этих периодических докладов. Другие договоры Организации Объединенных Наций относятся к компетенции конкретных отраслевых министерств. Они также готовят периодические доклады, создают и возглавляют межучрежденческие рабочие группы и осуществляют последующую деятельность по выполнению рекомендаций договорных органов.

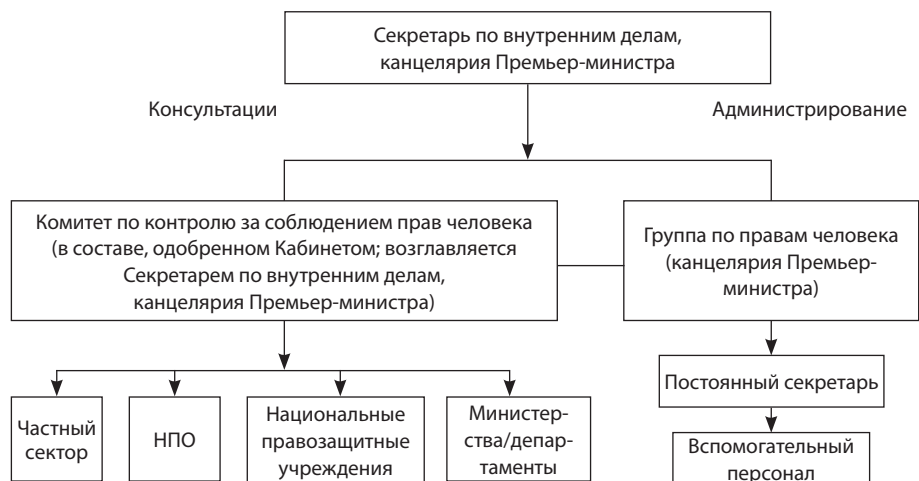
Отдел по правам человека Министерства иностранных дел отвечает за подготовку и редактирование национальных докладов в рамках универсального периодического обзора. Для этого Отдел создает межучрежденческие рабочие группы.

Маврикий*

Национальный механизм состоит из Группы по правам человека, которая является координационным механизмом, и Комитета по контролю за соблюдением прав человека, мониторинговой сети с участием многих заинтересованных сторон. Они были созданы соответственно в 2010 и 2011 годах и располагаются в канцелярии Премьер-министра. Они очень тесно сотрудничают с Генеральной прокуратурой по вопросам подготовки докладов.

В основе мандата национального механизма лежит национальный план действий в области прав человека, принятый в 2012 году после консультаций правительства с представителями частного сектора и гражданского общества.

Национальный механизм финансируется через канцелярию Премьер-министра. Ответственность за работу как Группы по правам человека, так и Комитета по контролю за соблюдением прав человека возложена на Секретаря по внутренним делам при канцелярии Премьер-министра. Группу возглавляет постоянный секретарь, и в ней работает пять человек вспомогательного персонала. Что касается Комитета, то его возглавляет Секретарь по внутренним делам. В его состав входят представители частного сектора, НПО, НПЗУ и координационных центров во всех соответствующих правительственных министерствах и департаментах. Они собираются в подкомитетах в зависимости от того, выполнение какого обязательства в области прав человека контролируется или оценивается.



Бюджет Группы по правам человека позволяет ей осуществлять целый ряд программ и мероприятий, связанных с правами человека. Помимо подготовки докладов в их число входят программа по вопросам повышения осведомленности и учебной подготовки, обеспечение работы веб-портала по правам человека для связи с заинтересованными сторонами и развитие интранета и базы данных показателей в области прав человека (для распространения среди всех заинтересованных сторон для регулярного обновления).

Группа по правам человека отвечает за координацию со всеми заинтересованными сторонами процесса сбора данных, подготовки докладов по правам человека и принятия мер в связи с замечаниями и рекомендациями правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. На канцелярию Премьер-министра возложена окончательная ответственность за завершение подготовки всех международных докладов по правам человека от имени правительства Маврикия перед их представлением Министерством иностранных дел.

Комитет по контролю за соблюдением прав человека представляет собой сеть, создаваемую канцелярией Премьер-министра. В его задачи входит контроль за выполнением национального плана действий в области прав человека, а также он служит средством для проведения национальных консультаций в дополнение к координации сбора информации.

Группа по правам человека совместно с Генеральной прокуратурой являются ключевыми посредниками при подготовке всех докладов по правам человека. Группа по правам человека составляет график консультаций со всеми заинтере-

рессованными сторонами с учетом сроков представления докладов. Группа по правам человека и Генеральная прокуратура или соответствующее министерство несут ответственность за сбор данных. Группа по правам человека или соответствующее министерство готовит первый проект доклада, где излагаются вопросы политики. Генеральная прокуратура координирует сбор информации, и ей поручается подготовка первого проекта доклада, в котором затрагиваются основные правовые вопросы.

Когда Группа по правам человека начинает процесс подготовки доклада, она обращается в координационные центры в каждом соответствующем министерстве, чтобы запросить необходимую информацию. После установления контактов с этими координационными центрами, на их министерства ложится ответственность за получение информации от местных органов власти и других учреждений. После получения первоначальных материалов от министерств и департаментов Генеральной прокуратурой, Группой по правам человека или ведущим министерством составляется первый проект доклада. Независимо от того, кто готовит этот проект, Группа по правам человека координирует проведение консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая НПЗУ и гражданское общество. После получения материалов от всех заинтересованных сторон Группа по правам человека (совместно с Генеральной прокуратурой и/или соответствующим министерством) редактирует и окончательно оформляет полный вариант доклада. Когда требуется утверждение кабинетом в отношении особо деликатного доклада, Группа по правам человека уведомляет об этом Премьер-министра. После утверждения канцелярией Премьер-министра доклад направляется в Министерство иностранных дел, которое передает его в Постоянное представительство в Женеве.

Установившейся практики проведения консультаций с членами Национального собрания у Группы по правам человека или у Комитета по контролю за соблюдением прав человека не существует. Однако канцелярия Премьер-министра действительно напрямую и регулярно взаимодействует с Омбудсменом по делам детей и Национальной комиссией по правам человека. Оба органа представлены в Комитете по контролю за соблюдением прав человека, так же как и Магистр и Регистратор Верховного суда, который выполняет функции координационного центра судебных органов.

Совет по социальным услугам Маврикия (ССУМ), представляющий собой зонтичную сеть организаций гражданского общества, включающую свыше 125 НПО, активно участвует в политической деятельности и представлен в Комитете по контролю за соблюдением прав человека в качестве координационного центра гражданского общества.

В национальном плане действий также рекомендуется, что Комитет по контролю за соблюдением прав человека должен оценивать достигнутый прогресс в реализации национальных, а также международных обязанностей и обязательств с точки зрения показателей и критериев. Эти показатели должны быть разработаны Группой по правам человека.

Португалия*

Национальный комитет по правам человека был создан на основе резолюции № 27/2010 Совета министров в марте 2010 года. Он отвечает за правительственную координацию с целью стимулирования всестороннего подхода к политике в области прав человека. В задачи Комитета входит определение позиции Португалии на международных форумах и выполнение ее обязательств в соответствии с международными конвенциями по правам человека. Принимая во внимание широкий круг международных договоров по правам человека, участником которых является Португалия, Комитет координирует всю правительственную деятельность по правам человека. Он не отвечает за осуществление политики в области прав человека; это входит в обязанности отраслевых министерств.

Комитет возглавляется Министерством иностранных дел. С момента его создания эту роль на практике выполняет Государственный секретарь по Европейским делам. Заместителем Председателя Комитета всегда был старший дипломат Министерства иностранных дел, а именно: заместитель Директора по политическим вопросам, ответственный за многосторонние отношения. В резолюции № 27/2010 перечислен ряд государственных департаментов/министерств, которые должны быть членами Комитета, и сам Комитет может пригласить присоединиться к нему другие государственные департаменты. В настоящее время все министры представлены в Комитете, в некоторых случаях на уровне государственных секретарей. Национальное статистическое управление также является его членом. Последним из вступивших стало Министерство финансов (с декабря 2014 года). Помимо его членов, Комитету оказывает содействие сеть координационных центров по правам человека в министерствах. Отдел сравнительного права и документации Генеральной прокуратуры и Управление Омбудсмана (национальное правозащитное учреждение со статусом «А» в соответствии с Парижскими принципами) имеют постоянное приглашение на заседания Комитета, как на пленарном уровне, так и на уровне рабочей группы.

Отдел по правам человека Министерства иностранных дел выполняет функции постоянного секретариата Комитета. Резолюцией № 27/2010 не создается какой-либо конкретной структуры для этой цели. Секретариат работает очень

гибко, и ему могут оказывать помощь другие члены Комитета, включая Отдел сравнительного права и документации, например при подготовке доклада для конкретного договорного органа. В резолюции не указывается, что Комитет должен принять свои собственные правила процедуры. Такие правила были утверждены в 2010 году и изменены в 2012 году.

Комитет проводит свои заседания не реже трех раз в год на пленарном уровне и при необходимости на уровне рабочей группы. Отдел по правам человека готовит доклады пленарных заседаний, которые представляются Комитету для утверждения, и исполнительные резюме заседаний рабочих групп. Основным средством общения Комитета является электронная почта. Его рассылочный список членов и координационных центров по правам человека в министерствах регулярно обновляется секретариатом. Комитет также занимается списком рассылки с адресами НПО. Любая организация гражданского общества может попросить о своем включении в этот список рассылки, чтобы получать приглашения на заседания Комитета и протоколы этих заседаний.

Комитет отвечает за выполнение обязательств Португалии по представлению докладов. Процесс подготовки докладов начинается с выявления Комитетом ближайших обязательств по представлению докладов и с распространения таблицы соответствующих статей, а также предыдущих рекомендаций с указанием ответственных отраслевых министерств. Он устанавливает сроки для отраслевых министерств по выполнению конкретных запросов на предоставление информации. В ходе его пленарной сессии отбираются соответствующие министерства для формирования рабочей группы в зависимости от тематики конкретного договора. Члены Комитета отвечают за сбор информации в своих собственных министерствах и за ее отправку в Отдел по правам человека, который затем готовит первый проект. Проект доклада рассылается всем членам для утверждения. После одобрения ими окончательного проекта (обычно по электронной почте и по процедуре молчаливого одобрения) организуется заседание рабочей группы с представителями гражданского общества, чтобы проконсультироваться с НПО по проекту доклада перед его полным завершением и представлением в соответствующий договорной орган. На этом заседании обычно председательствует Министерство иностранных дел в сотрудничестве с основными отраслевыми министерствами, участвующими в процессе подготовки доклада.

Комитет не имеет своего собственного бюджета и не имеет своих собственных сотрудников (отдельно от сотрудников Министерства иностранных дел). Он принимает годовой план работы, в котором определяется его деятельность (включая проведение международных и региональных форумов, подготовку докладов, проведение ратификаций, обмен информацией). Последняя глава этого годо-

вого плана содержит рабочие обязательства отдельных членов на предстоящий год (три обязательства на каждого члена). В конце года члены должны отчитаться о том, что они сделали для выполнения своих обязательств. Эта информация включается в годовой доклад Комитета. Годовой план работы и годовой доклад являются общедоступными документами, с которыми можно ознакомиться на веб-сайте Комитета⁴ и через социальные сети. Эти два документа рассылаются иностранным посольствам в Лиссабоне, а также посольствам и постоянным представительствам Португалии за границей. Кроме того, годовой план работы переводится на английский язык и посылается в УВКПЧ.

Подготовка к универсальному периодическому обзору (доклад, интерактивный диалог и промежуточный доклад) также координируется Комитетом. Министерство иностранных дел направляет членам таблицу с перечислением рекомендаций и указанием министерства, ответственного за их выполнение и обратную связь. Комитет направляет доклад в рамках универсального периодического обзора в НПО, у которых есть 10 дней, чтобы представить свои комментарии. Затем проводится совещание с участием НПО. Что касается промежуточного доклада, то Комитет составляет таблицу, в которой содержатся разбитые на группы рекомендации, назначаются ответственные отраслевые министерства и устанавливаются сроки, когда члены должны отчитаться перед Комитетом о том, что ими было сделано на данный момент по выполнению рекомендаций.

Подготовка к интерактивным диалогам с договорными органами или с Рабочей группой по универсальному периодическому обзору аналогична подготовке, проводимой в связи с составлением докладов. Ведущую роль играет Отдел по правам человека, однако члены Национального комитета по правам человека, вносящие свой вклад в подготовку доклада, активно участвуют в таких диалогах. Для того чтобы гарантировать участие представителей отраслевых министерств в интерактивном диалоге в Женеве, Комитет распространяет на всех пленарных заседаниях график проведения будущих интерактивных диалогов с договорными органами (на период до пяти лет). Это позволяет отраслевым министерствам предусмотреть бюджет для такого участия.

Комитет рассылает всем своим членам замечания и рекомендации договорного органа после диалога с каждым договорным органом по представленным Португалией докладом. На пленарных заседаниях главе национальной делегации предлагается представить отчет по диалогу, проведенному с договорными органами, или в связи с универсальным периодическим обзором и по полученным рекомендациям.

⁴ www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/cndh.aspx (по состоянию на 22 февраля 2016 года).

Комитет не имеет официальной институционализированной связи с парламентом, однако отдельные парламентарии могут приглашаться на совещания с участием представителей гражданского общества.

По меньшей мере одно из трех пленарных заседаний должно быть открыто для представителей гражданского общества. Однако на уровне рабочей группы проводятся более частые заседания с группами гражданского общества, нередко созываемые в ответ на просьбы этих групп (например, по вопросу о правах пожилых людей), или для обсуждения проектов национальных докладов в договорные органы.

Комитет часто обновляет список рекомендаций, адресованных Португалии в рамках договорных органов, специальных процедур Совета по правам человека и его универсального периодического обзора, Совета Европы и других региональных правозащитных механизмов. Он рассылает их всем своим членам и публикует на своем веб-сайте, который Отдел по правам человека регулярно обновляет.

Республика Молдова

Национальная комиссия по подготовке первоначальных и периодических докладов отвечает за координацию подготовки докладов и за осуществление последующей деятельности в связи с рекомендациями и решениями договорных органов. Она находится в Министерстве иностранных дел и европейской интеграции. Национальная комиссия состоит из представителей целого ряда государственных органов и гражданского общества.

Сенегал*

С мая 2011 года Управление по правам человека Министерства юстиции несет ответственность за подготовку докладов в рамках международных обязательств по правам человека. Ему поручены контроль выполнения международных обязательств в области прав человека, подготовка и представление периодических докладов о выполнении конвенций по правам человека, ратифицированных Сенегалом, обработка запросов и рассмотрение заявлений о нарушениях прав человека, разработка стратегий и планов действий по выполнению рекомендаций в рамках универсального периодического обзора, а также деятельность по популяризации и поощрению прав человека.

19 июля 2013 года Министр юстиции официально создал Национальный консультативный совет по правам человека (Conseil Consultatif National des Droits de

l'Homme) при Министерстве юстиции. В Совете представлены все министерства, а также семь членов гражданского общества. Совет проводит свои заседания один раз в месяц.

Совет координирует подготовку периодических докладов в международные и региональные правозащитные механизмы и обеспечивает осуществление последующей деятельности по выполнению рекомендаций, сформулированных этими механизмами. Он также уполномочен консультировать правительство и давать рекомендации по вопросам прав человека, гуманитарного права и гуманитарной деятельности.

Официального механизма по привлечению членов Национального собрания (парламента) к процессу подготовки докладов по правам человека или по обеспечению включения полученных от них материалов в национальные доклады не существует. Официально во время этого процесса также не проводится консультаций с судебными органами, хотя они информируются о заключительных замечаниях и рекомендациях договорных органов через Министерство юстиции.

Венесуэла (Боливарианская Республика)

Координационный совет по правам человека, созданный при Управлении по многосторонним отношениям и интеграции Министерства народной власти по иностранным делам, отвечает за подготовку докладов в договорные органы и за осуществление последующей деятельности в связи с их заключительными замечаниями и рекомендациями. Совет создает межучрежденческий координационный и технический комитет для каждого доклада. Техническая координационная группа обеспечивает связь между должностными лицами различных учреждений и координационными центрами социальных движений и организованными общинными группами.

Координационный совет по правам человека включает в себя ряд отдельных секций (отделов):

- Отдел по вопросам системы прав человека следит за сессиями и резолюциями Совета по правам человека, международными пактами и конвенциями и рекомендациями договорных органов;
- Отдел контроля за докладами по правам человека отвечает за подготовку докладов в договорные органы и в рамках универсального периодического обзора, а также ответов на сообщения специальных процедур;

- Отдел по вопросам участия гражданского общества и проведения консультаций с ним отвечает за участие населения, общественных движений и прочих организаций в консультациях во время процесса подготовки докладов.

Управление по многосторонним отношениям и интеграции дает директивные указания и устанавливает сроки по подготовке соответствующих документов. В различные государственные учреждения направляются запросы на получение необходимой информации для подготовки докладов.

IV. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО БОСОБЛЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Марокко*

Межминистерская делегация по правам человека (Délégation interministérielle aux droits de l'Homme) была создана в 2011 году на основании Указа № 2-11-150. Учитывая ее межсекторальную миссию, она возглавляется межсекторальным делегатом, назначаемым Королем и подотчетным непосредственно главе правительства.

Делегация несет ответственность за координацию национальной политики в области прав человека и за обеспечение взаимодействия с международными правозащитными механизмами. Она предлагает меры по обеспечению выполнения международных договоров по правам человека, ратифицированных Марокко, готовит национальные периодические доклады для представления в договорные органы и в рамках универсального периодического обзора, а также принимает последующие меры для выполнения их рекомендаций и рекомендаций специальных процедур. Делегация также оказывает поддержку национальным НПО, занимающимся вопросами прав человека, и содействует поддержанию диалога с международными НПО.

Указ № 2-11-150 содержит ряд статей, определяющих ее структуру. Делегация имеет весьма формализованное внутреннее разделение труда среди трех отделов, генерального секретариата и отделения по административным и финансовым делам, которое отвечает за предоставление необходимой административной, материально-технической и финансовой поддержки для повседневной работы Делегации. Ответственность за ее руководство возложена на генерального секретаря, который напрямую подотчетен межминистерскому делегату и который координирует разработку и реализацию стратегических планов и пла-

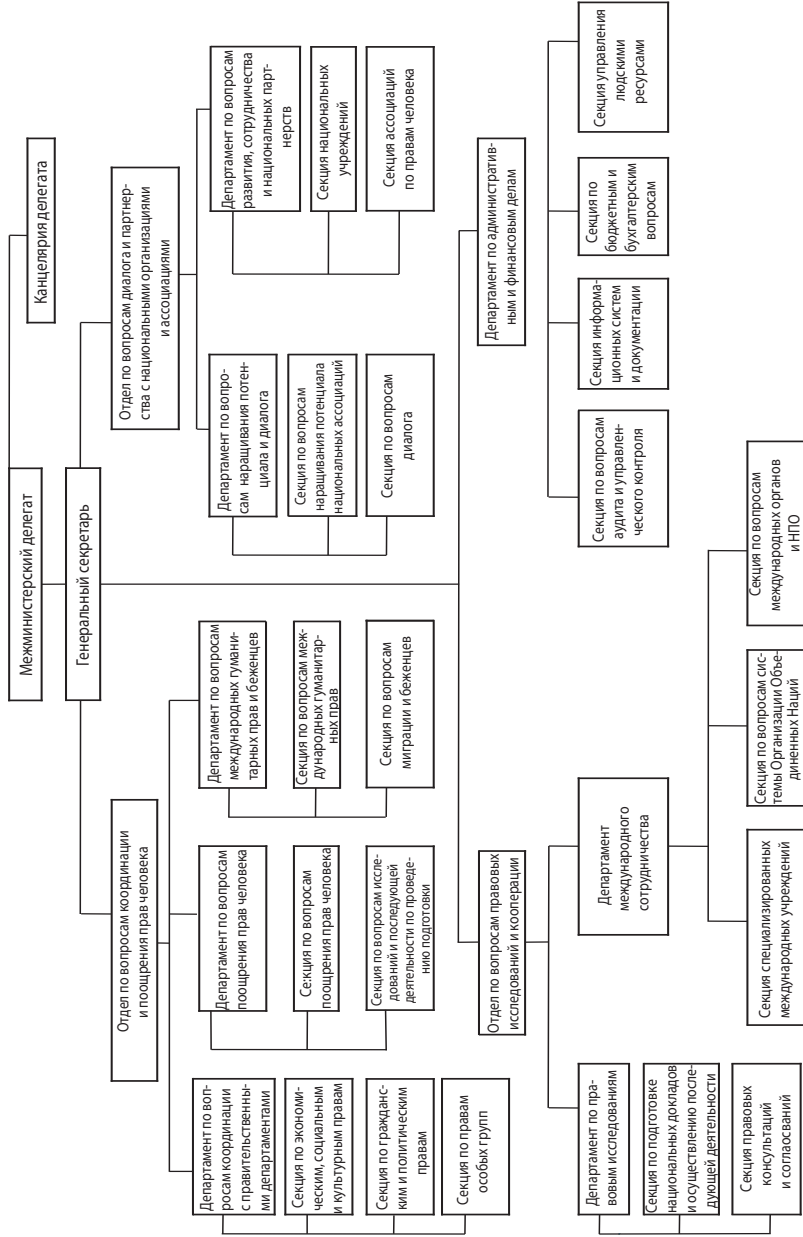
нов действий Делегации вместе с предусмотренными ими различными проектами и мероприятиями.

Делегация ведет переговоры по своему бюджету непосредственно с Министерством финансов на основе своего стратегического плана и своего годового плана действий. Ее бюджет выделяется независимо от отдельных министерств. Будучи отдельным правительственным органом, Делегация может либо напрямую нанимать своих сотрудников, либо привлекать для работы сотрудников из других правительственных учреждений. В декабре 2015 года Делегация насчитывала 62 штатных сотрудника и поставила перед собой цель довести общее число своих сотрудников на полной ставке до 70–80 человек к концу 2016 года. Она размещается в отдельном здании, где имеется три зала заседаний, что способствует проведению консультаций (крупнейший из них рассчитан на 60 мест). В здании идет ремонт, который позволит разместить там центр документации, оборудовать новые кабинеты и залы заседаний. Ее бюджет покрывает расходы на координационную деятельность, функции, связанные с содействием решению ключевых вопросов и проведением национальных консультаций, а также позволяет ей контролировать назначение и обучение своих собственных сотрудников.

Ее отделы отвечают, среди прочего, за координацию и взаимодействие с органами по правам человека, содействие в подготовке базовых докладов и проведение национальных консультаций. Каждый отдел далее подразделяется на департаменты и секции, как это представлено на схеме организационной структуры ниже.

Отдел по вопросам координации и поощрения прав человека отвечает за координацию с правительственными учреждениями. *Отдел по вопросам диалога и партнерства с национальными организациями и ассоциациями* взаимодействует с НПЗУ и ассоциациями по правам человека. *Отдел по вопросам правовых исследований и кооперации* координирует подготовку и представление национальных докладов в договорные органы и в рамках универсального периодического обзора, взаимодействует со специальными процедурами и международными НПО, а также изучает национальное законодательство и положения международных конвенций в целях согласования или ратификации. Кроме того, он отслеживает рекомендации и комментарии этих органов и занимается последующей деятельностью в связи с ними, а также координирует подготовку проектов ответов.

Организационная структура



Делегация ввела стандартный порядок действий, который необходимо выполнить при подготовке докладов с четким распределением обязанностей. Она также готовит план действий и график мероприятий для составления каждого доклада (рамочный ориентир), который она обсуждает с соответствующими министерствами. Этим планом предусматривается создание целевой группы из сети координационных центров по правам человека и определение заинтересованных сторон, которые могли бы предоставить информацию для доклада, а также устанавливаются временные рамки для представления этой информации.

Процесс подготовки докладов можно разбить на следующие этапы:

1. Делегация выясняет, какие ближайшие доклады предстоит подготовить, и устанавливает сроки для их представления.
2. Она концептуально определяет, какие требуются данные для завершения каждого доклада.
3. Она определяет заинтересованные стороны среди правительственных учреждений и НПЗУ, от которых эти данные могут быть получены.
4. Межминистерский делегат направляет в соответствующее министерство/департамент/учреждение запрос с просьбой назначить представителя для поддержания связи с Делегацией и предоставления требуемых данных.
5. Этот представитель присутствует на встрече с Делегацией.
6. Достижение договоренности в отношении рамочного ориентира для завершения доклада включает в себя определение конкретной информации, требуемой от министерства/департамент/учреждения, и установления сроков ее представления.
7. Делегация действует совместно с представителем для обеспечения своевременного сбора этой информации.
8. Если полученная информация не представлена в надлежащем формате (например, даются необработанные данные), она дается в форме описания.
9. Затем делегация выпускает первый проект доклада.
10. Делегация направляет его в соответствующие министерства/департаменты/учреждения и консультируется с их представителями в отношении любых замечаний или оговорок, которые могут у них появиться.
11. Делегация редактирует проект доклада.

12. На этом этапе проект направляется в НПЗУ для получения их мнения, и с ними проводятся консультации.
13. Затем проводятся консультации с группами гражданского общества.

Для каждого доклада рамочным ориентиром предусмотрены консультации. Они принимают форму семинаров, конференций и встреч с заинтересованными сторонами. Делегация соответственно проводит отдельные консультации с министерствами, НПЗУ и группами гражданского общества в рамках процесса подготовки докладов.

Она взаимодействует с представителями судебных органов через Министерство юстиции и свобод, а также разработала руководства по международным договорам, участником которых является Марокко, используемые при подготовке судей и магистратов.

Делегация разработала план действий по последующей деятельности в связи с выполнением рекомендаций, сформулированных в рамках договорных органов, универсального периодического обзора и специальных процедур.

Сербия

Управление по правам человека и правам меньшинств обеспечивает работу междепартаментского механизма по подготовке докладов и взаимодействию с НПО, а именно: Целевой группы по вопросам политики. Эта Целевая группа по вопросам политики была создана Министерством по правам человека и правам меньшинств в 2008 году и отвечает за подготовку докладов в договорные органы. Она состоит из представителей государственных органов и гражданского общества. Подготовленные ею проекты докладов направляются Управлением по правам человека и правам меньшинств в правительство для официального утверждения.

Руководитель Управления по правам человека и правам меньшинств назначается Премьер-министром, и, в свою очередь, он назначает заместителя и помощников на пятилетний срок из числа сотрудников гражданской службы. Управление по правам человека и правам меньшинств располагает своими собственными средствами, которые выделяются из бюджета центрального правительства.

В соответствии с рекомендациями второго цикла универсального периодического обзора 27 марта 2015 года Сербией был создан Совет по контролю за выполнением рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. В его обязанности входит: рассмотрение и контроль за

выполнением рекомендаций, полученных Сербией в рамках универсального периодического обзора и договорных органов; предложение мер по выполнению этих рекомендаций; учет прогресса в области прав человека в ходе отчетного периода; и оценка положения с правами человека и результатов, достигнутых в деле выполнения рекомендаций.

Директор Управления по правам человека и правам меньшинств является Председателем этого Совета. Совет состоит из девяти членов, являющихся должностными лицами и гражданскими служащими, занимающими посты в министерствах юстиции; иностранных дел; внутренних дел; труда, занятости и по делам ветеранов и социальным вопросам; образования, науки и технологического развития; здравоохранения; культуры и информации; государственной администрации и местного самоуправления; и в Управлении европейской интеграции Сербии. В сессиях Совета могут принимать участие представители государственной власти, независимых государственных органов по правам человека и гражданского общества. Совет представляет правительству доклады о своей работе, по крайней мере, каждые 90 дней. Управление по правам человека и правам меньшинств обеспечивает экспертную, административную и техническую поддержку Совета.

Несколько встреч членов Совета и представителей гражданского общества были проведены под эгидой Управления по правам человека и правам меньшинств с целью определения методов работы Совета. Они предусматривают участие гражданского общества в деятельности Совета, что позволит создать новый канал связи между государственными органами и гражданским обществом и наладить конструктивный диалог для выработки плана по выполнению рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций.

В связи с этим был принят проект меморандума о понимании об участии гражданского общества в работе Совета по контролю за выполнением рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций на его второй сессии 25 ноября 2015 года. В ходе этой сессии был также рассмотрен план по выполнению рекомендаций правозащитных механизмов, подготовленный Управлением по правам человека и правам меньшинств в качестве плана действий.

