

## **АЛЬ ШАРУ ДЖЕХАД МАДЖЕТ МОХАММАД**

### **РОЛЬ ОРГАНОВ ООН В БОРЬБЕ С РАСИЗМОМ И РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИЕЙ**

*Рассмотрена роль главных и вспомогательных органов ООН в развитии противодействия расизма и расовой дискриминации. Выявлены основные функции органов ООН в области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Исследована правовая основа деятельности органов ООН в области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией.*

**Ключевые слова:** расизм, расовая дискриминация, органы ООН, механизм, функции.

**Аль Шару Джехад Маджет Мохаммад. Роль органів ООН у боротьбі з расизмом і расовою дискримінацією**

*Розглянута роль головних і допоміжних органів ООН у розвитку протидії расизму й расової дискримінації. Виявлені основні функції органів ООН в області боротьби з расизмом і расовою дискримінацією. Досліджена правова основа діяльності органів ООН в області боротьби з расизмом і расовою дискримінацією.*

**Ключові слова:** расизм, расова дискримінація, органи ООН, механізм, функції.

**Al Sharu Jihad Madjet Mohammad. Role of the UN bodies in fight against racism and racial discrimination**

*The article deals with the role of principal and subsidiary UN bodies in development of counteraction of racism and racial discrimination. The main functions of the UN bodies in the field of fight against racism and racial discrimination are revealed. The legal basis of activity of the UN bodies in the field of fight against racism and racial discrimination is investigated.*

**Key words:** racism, racial discrimination, UN bodies, mechanism, functions.

С момента создания ООН проблема преодоления расизма получила универсальный уровень сотрудничества. Значительный вклад в развитие противодействия расизма и расовой дискриминации вносят главные и вспомогательные органы ООН: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека,

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Совет по правам человека, Подкомиссия по поощрению и защите прав человека и конвенционные органы, которые контролируют выполнение отдельных соглашений: Комитет по ликвидации расовой дискриминации, созданный в соответствии с Международной Конвенцией по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданные Международными пактами о правах человека 1966 г.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (далее – УВКПЧ) как универсальный орган в этой области отвечает за руководство программой ООН в области прав человека и поощрение и защиту прав, предусмотренных Уставом ООН и международным правом прав человека<sup>1</sup>.

В основе системы УВКПЧ находится представление мирового сообщества об уважении и соблюдении прав каждого человека. УВКПЧ стремится обеспечивать защиту прав человека для всех людей, расширять полномочия и возможности для осуществления их прав, помогать ответственным за соблюдение этих прав добиваться реализации прав человека<sup>2</sup>.

Основными функциями УВКПЧ в области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией являются: содействие деятельности Комитета по ликвидации расовой дискриминации ООН; оказание поддержки специальному докладчику по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации. Специальный докладчик является независимым экспертом, который представляет ежегодные доклады по проблеме расизма, направляет государствам срочные обращения и сообщения, касающиеся случаев расизма, расовой дискриминации, и посещает страны для установления фактов; оказание содействия независимому эксперту по вопросам меньшинств. Признавая тот факт, что меньшинства продолжают подвергаться дискриминации и расизму во всех регионах мира, независимый эксперт направляет свою деятельность на борьбу с нарушениями прав человека, жертвами которых становятся представители меньшинств; продвижение борьбы с расизмом посредством работы Секции по вопросам недискриминации. Секция способствует созданию

возможности ликвидации расизма на национальном уровне путем предоставления консультаций, проведения исследований и аналитической работы касательно проблемы расизма, сотрудничает с межправительственными и экспертными механизмами, защищающих права пострадавших групп, а также сотрудничает с более широким сообществом, устанавливая партнерские связи, повышая уровень информированности и стимулируя принятие антидискриминационных мер в рамках законодательства, политических стратегий и программ.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН) придерживается мнения о том, что международно-правовая защита беженцев является составляющей международно-правовой защиты прав человека. Управление делает акцент на том, что «правозащитная основа Конвенции содержится в более широкой системе документов по защите прав человека», в состав которой, хотя и со своим специфическим направлением, входит Конвенция 1951 г. УВКБ ООН подтверждает, что беженцы пользуются как защитой, предусмотренной Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., так и всеми правами и свободами человека, которые предоставляются всем людям, независимо от их статуса<sup>3</sup>. В 1998 г. УВКБ ООН отметило, что защита прав беженцев действует в пределах структуры прав и обязанностей индивида, а также обязательств государства. Международное право защиты прав человека является «первичным источником принципов и структур защиты беженцев», которое дополняет право защиты беженцев<sup>4</sup>.

Правозащитный механизм ООН создавался в течение многих лет после принятия ее Устава и учреждения Организации. Устав ООН, возлагая на организацию обязанность содействовать «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии», не предусматривал для этой цели создание специальных органов в области прав человека. Статья 60 Устава лишь указывала на то, что выполнение полномочий организации в экономической и социальной сферах возлагается на Экономический и Социальный Совет (далее – ЭКОСОС) под руковод-

ством Генеральной Ассамблеи ООН. В 1946 г. ЭКОСОС в качестве своего вспомогательного органа учредил Комиссию по правам человека, в функции которой (с момента создания) входила подготовка предложений и докладов названному Совету относительно Международного билля о правах человека; различных конвенций в этой области; защиты меньшинств; предотвращения расовой дискриминации (Резолюции 5I и 9II от 1946 г.).

Однако десятилетия, прошедшие после начала функционирования правозащитного механизма ООН и принятия Пактов о правах человека, многочисленных международных договоров в рассматриваемой сфере, выявили актуальную необходимость реформирования этого механизма. Данный императив был обусловлен преимущественно двумя следующими обстоятельствами<sup>5</sup>: реализация прав человека в значительной мере отстает от закрепленных в Пактах и других международных документах принципов и норм, которые нарушаются практически повсеместно; в последние годы способность Комиссии защищать основные права и свободы была существенно подорвана вследствие уменьшения доверия к ней со стороны международного сообщества, а также отсутствия профессионализма и наличия практики двойных стандартов в ее работе.

После длительных дебатов и обсуждения различных предложений по реформированию правозащитного механизма ООН Генеральная Ассамблея ООН на своем пленарном заседании 15 марта 2006 г. приняла Резолюцию 60/251, озаглавленную «Совет по правам человека», в которой был учрежден взамен Комиссии по правам человека Совет по правам человека в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Согласно Резолюции Совет, состоящий из 47 государств-членов, должен отвечать за содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека, в том числе продвигать борьбу с расизмом и расовой дискриминацией<sup>6</sup>.

Комиссия по правам человека на своей первой сессии в 1947 г. учредила в качестве собственного вспомогательного органа Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите

меньшинств, состоявшую не из представителей государств, а из экспертов, выполняющих свои обязанности в личном качестве<sup>7</sup>, с целью ведения исследований (преимущественно на базе Всеобщей декларации прав человека) и разработки рекомендаций Комиссии ООН по правам человека относительно предотвращения дискриминации любого характера и защиты расовых, языковых, религиозных, национальных меньшинств, а также для исполнения любых других функций, которые могут быть ей поручены со стороны ЭКОСОС или Комиссии ООН по правам человека. С июля 1999 г. Подкомиссия стала именоваться Подкомиссией по поощрению и защите прав человека.

В системе ООН создано три конвенционных органа в сфере противодействия расизма и расовой дискриминации, которые являются комитетами независимых экспертов, которые уполномочены осуществлять мониторинг за соблюдением требований этих конвенций или пактов. Они созданы согласно положениям договоров, выполнение которых контролируют. Такими Комитетами являются: Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации был учрежден в 1970 г. согласно восьмой статье Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.) для проведения контроля и рассмотрения всевозможных мер, которые принимаются государствами с целью исполнения своих обязательств в формате Конвенции. В состав Комитета входят 18 экспертов, обладающих признанной беспристрастностью и высокими моральными качествами. Срок полномочий членов Комитета составляет четыре года. Члены Комитета действуют неподотчетно, в личном качестве; их нельзя отстранить от исполнения своих обязанностей или заменить без их согласия.

Комитет по правам человека был учрежден согласно четвертой части Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.) для проведения соответственного контроля за эффективной реализацией государствами-участниками всех положений Пакта. Комитет по правам человека был создан в ходе совещания государств – участников Пакта в сентябре 1976 г.

Этот Комитет составляют 18 членов – граждан государств – участников Пакта, они выступают от своего имени, в личном качестве, то есть не являются представителями своих государств. Срок полномочий членов Комитета – четыре года.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отличается от других договорных органов тем, что он был учрежден по решению ЭКОСОС лишь в 1985 г., а не на основании положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.). В составе Комитета – 18 экспертов, имеющих признанный авторитет в области проведения исследований прав человека. Все члены Комитета имеют независимый и неподотчетный статус, принимают участие в работе Комитета исключительно в личном качестве. Члены Комитета избираются ЭКОСОС на четырехлетний срок, при этом все они могут быть переизбраны на следующий срок. Комитет проводит свои сессии в Женеве два раза в год – в ноябре или декабре и в мае, продолжительность каждой сессии составляет три недели.

Правовую основу деятельности указанных выше комитетов создают соответствующие конвенции и пакты. Необходимо обратить внимание и на то, что до многих конвенций и пактов после их утверждения были разработаны и приняты факультативные протоколы, которые также играют важную роль в регламентации деятельности комитетов, вводя дополнительные механизмы мониторинга выполнения государствами-участниками взятых на себя обязательств по международным договорам по правам человека.

По своей юридической природе факультативный протокол является самостоятельным международно-правовым договором, который вместе с тем объединен с другим, основным по отношению к нему, действующим международным договором, и является его частью. В Факультативном протоколе рассматриваются вопросы, не охваченные основным международным договором или недостаточно разработанные в нем. Факультативный протокол открыт для ратификации или присоединения к нему только для государств, которые являются участниками соответствующего договора. Термин «факультативный» применяется относительно него в том понимании, что го-

сударства не обязаны становиться его участниками, даже если они ратифицировали соответствующую конвенцию или присоединились к ней. Однако это ни в какой мере не означает, что государства, которые ратифицировали факультативный протокол или присоединились к нему, имеют права выполнять или не выполнять обязательства, предусмотренные в нем, на свое усмотрение. Для государств-участников факультативного протокола положения, которые содержатся в нем, имеют обязательную юридическую силу и подлежат выполнению в полном объеме<sup>8</sup>.

Исходя из того, что комитеты являются конвенционными органами, которые действуют в структуре ООН, выполняя функции, направленные на достижение целей последнего, отдельного внимания заслуживает вопрос контроля ООН за надлежащей реализацией комитетами предоставленных им полномочий. Важным механизмом такого контроля являются представления комитетами отчетов о своей деятельности, которые предоставляются ими руководящим органам ООН. Каждый из комитетов обязан готовить такие отчеты, однако существуют определенные отличия в периодичности их представления для разных комитетов, а также в порядке их представления.

Документами, которые представляют правовое поле функционирования комитетов, предполагается довольно тесное взаимодействие комитетов ООН с Генеральным секретарем ООН. Нормативно закрепленным является право Генерального секретаря принимать участие в заседаниях комитетов. Так, процедурными правилами Комитета по правам человека установлено, что Генеральный секретарь или представитель Генерального секретаря имеет право посещать все заседания этого Комитета (как открытые, так и закрытые). Кроме того, Генеральному секретарю (его представителю) предоставляется право делать устные и письменные замечания на заседаниях Комитета и его вспомогательных органов, на него возлагаются задачи относительно организации процедуры избрания членов комитетов государствами-участниками соответствующих международных документов.

Проблема юридической силы решений, принятых комитетами, в том числе по результатам рассмотрения индивидуальных

жалоб, до сих пор остается нерешенной не только в аспекте отечественного правоприменения, а и на международном уровне. Не пришли к общему мнению в этом вопросе и сами члены комитетов и международные эксперты, которые работают в системе органов ООН. Мировыми экспертами высказывались различные взгляды по этому вопросу, среди которых можно выделить три основных позиции. Сторонники первой исходят из того, что комитеты ООН являются не судебными органами в классическом понимании, а так называемыми «квазисудебными» органами, поэтому нет оснований говорить об обязательности их решений.

Необходимо согласиться с тем, что присоединяясь к соответствующей конвенции (пакту), государство берет на себя обязательства соблюдать ее положения, и согласно принципу *«pacta sunt servanda»* должно неуклонно их выполнять. По мнению автора, признавая нормы конвенций, которые предоставляют комитетам контрольные полномочия и право принимать решение относительно государств-участников, последние таким способом действительно распространяют на себя компетенцию комитетов. Поэтому решения комитетов ООН являются обязательными для выполнения всеми государствами-участниками соответствующих международно-правовых договоров. Однако, следует признать, что процедурные вопросы реализации государствами этих решений полностью лежат в сфере внутренней компетенции государств, причем правовая основа деятельности комитетов не содержит норм, которые бы четко и исчерпывающе указывали на требования, которые относятся к процессу выполнения государствами решений комитетов.

Таким образом, комитеты ООН являются универсальными правозащитными международными организациями, сформированными из независимых экспертов, которые действуют в составе ООН, основной задачей которых является осуществления мониторинговых функций относительно выполнения государствами соответствующих международных договоров в сфере противодействия расизма и расовой дискриминации, решения которых имеют обязывающий характер и являются обязательными для выполнения государствами-участниками.

1. Тихонов А.А. Верховный комиссар ООН по правам человека / А.А. Тихонов // Московский журнал международного права. – 1995. – № 1. – С. 37–57.  
 2. Ayala Lasso J. Defining the Mandate / J. Ayala Lasso // Harvard International Review. 1994/95. – P. 38-41. 3. *Note on International Protection A/AC. 96/951* dated 13 September 2001 [Электронный ресурс] // United Nations High Commissioner for Refugees. – Режим доступа : <http://www.unhcr.org/3bb1c6cc4.html> 4. *Note on International Protection A/AC. 96/898* dated 3 July 1998 [Электронный ресурс] / United Nations High Commissioner for Refugees. – Режим доступа: <http://www.unhcr.org/3ae68d3d24.html> 5. Карташкин В.А. Пакты о правах человека и реформирование правозащитного механизма ООН. К 40-летию принятия Пактов / В.А. Карташкин, М.В. Пожидаева // Юрист-международник – International Lawyer. – 2006. – № 3. – С.2 - 19. 6. *Bossugt* Marc. The new Human Rights Council: A first appraisal. Netherlands, Human Rights Quarterly. – 2006. – P. 551 – 555. 7. *Лукьянцев Г.Е.* Международный контроль в области прав человека / Лукьянцев Г.Е. – М., 2005. – С. 93 -115. 8. *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: позиція держави та погляд громадянського суспільства: зб. документів/ [упоряд.: О.М. Руднева, Г.О. Христова; наук. ред. О.М. Руднева].* – К., 2007.

### **Role of the UN bodies in fight against racism and racial discrimination**

The article represents theoretical and practical interest owing to relevance of the subject elected by the author for the research.

In article the main functions of bodies of the UN in the field of fight against racism and racial discrimination are revealed, the legal basis of their activity in the field of fight against racism and racial discrimination is investigated

It is established that bodies of the UN in the field of fight against racism and racial discrimination are the universal human rights international organizations created from independent experts who act as a part of the UN which main objective is implementation of monitoring functions concerning performance of the corresponding international treaties by the states in the sphere of counteraction of racism and racial discrimination which decisions have binding character and are obligatory for performance by the states.

In article the conclusion is drawn that the problem of validity of the decisions made by bodies of the UN in the field of fight against racism and racial discrimination still remains unresolved not only in aspect of domestic right application, but also at the international level. According to the author, points of order of implementation of these decisions by the states completely lie in the sphere of internal competence of the states, and the legal basis of activity of committees doesn't contain norms which accurately and more exhaustively indicated requirements which belong to process of performance of decisions of committees by the states.

**Key words:** racism, racial discrimination, UN bodies, mechanism, functions.