

**Сюзанна Асірян**

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків,  
Україна*

## **УНІВЕРСАЛЬНИЙ ПЕРІОДИЧНИЙ ОГЛЯД, ЯК ОСНОВНИЙ МЕХАНІЗМ РАДИ ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ**

**Siuzanna Asirian**

*Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine*

### **UNIVERSAL PERIODIC REVIEW AS THE MAIN MECHANISM OF THE UN COUNCIL OF HUMAN RIGHTS**

The research of the legal nature of universal periodic review offers its dual nature: in one part it is an act that has a universal value, in another - an internal act of the United Nations. This article analyzes the features of international monitoring of human rights today. It also examines the aims of universal periodic review, the basic parameters, and the fundamental principles of UPR's mechanism, commitment to the universal periodic review of States and its recommendations. The analysis of the subject of UPR allows us to confidently state that the control activities of the universal periodic review system is headed to strengthening the activities of states to promote and protect human rights. The article also reveals normative nature of the universal periodic review.

**Key words:** Universal Periodic Review, human rights, principles, objectives, procedures, effectiveness, mechanism of UPR.

Рада з прав людини здійснює багатогранну діяльність для чого запроваджено декілька різних процедур і механізмів. На своїй першій сесії Рада з прав людини прийняла основоположний документ, яким визначено формат її роботи – резолюцію 5/1 "Інституційного будівництва Ради з прав людини Організації Об'єднаних Націй"<sup>1</sup>. Основними процедурами і механізмами було визначено Універсальний періодичний огляд в рамках якого проводиться оцінка ситуацій в сфері прав людини в кожній з держав-членів ООН, Консультативний комітет, який є головним експертним центром Ради з прав людини і проводить консультації з тематичних питань щодо дотримання прав людини і Процедура подання і розгляду скарг, що надає можливість приватним особам і організаціям повідомляти ВКПЛ про порушення прав людини. Окрім того, РПЛ зберігла Спеціальні процедури ООН, що були засновані Комісією з прав людини і проводять дослідження і консультації з тематичних питань, визначених Радою.

Універсальні періодичні огляди (УПО, Огляд) є новою формою діяльності в оонівському механізмі захисту прав людини і запроваджені Радою ООН з прав людини з 2008 року. Цьому передували складні більш ніж річні переговори, які повинні були змінити концепцію періодичних оглядів, що існувала в Комісії з прав людини і запровадити їх проведення в усіх державах-членах ООН. За словами С. Ляпичева, це і було "ключовою новелою Ради". Тому для підтримання авторитету Ради виключно важливі були надійність та ефективність механізму УПО, що і отримало своє відображення в так званому «пакетному» документі щодо інституційного будівництва механізмів Ради, прийнятому на його п'ятій сесії в червні 2007 року, де були висвітлені принципи, цілі, форма, модальності і порядок проведення УПО<sup>2</sup>. Нову процедуру УПО характеризують переважно оптимістично: "Створення Ради ООН з прав людини (РПЛ) і наділення його новими контрольними функціями істотно змінили систему міжнародного контролю прав людини на

<sup>1</sup> Совет по правам человека. Резолюция 5/1 "Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций". 18 июня 2007 г.

<sup>2</sup> Ляпичев, С. (2010). Совет ООН по правам человека: происхождение и эволюция. *Международная жизнь*, 9. <<https://interaffairs.ru/jauthor/material/309>>.

універсальному рівні. Самим інноваційним елементом цієї системи є що проводиться РПЛ з 2008 р Універсальний періодичний огляд ситуації в області прав людини в державах - членах ООН".<sup>1</sup>

Найбільш стисла, але і найбільш предметна характеристика сутності УПО полягає в регулярній оцінці дотримання кожною державою своїх зобов'язань в галузі прав людини. У загальних рисах основні параметри УПО визначаються в резолюції 60/251. Огляд "повинен бути механізмом співробітництва, заснованим на інтерактивному діалозі з відповідною країною за її активної участі та облік її потреб у створенні «потенціалу», «доповнювати», а не дублювати роботу договірних органів. Також в цій резолюції визначили формат і модальності УПО. У ній закріплені основа УПО, його цілі і принципи, періодичність і порядок, процедура, підсумки, а також механізм подальших дій і заходів .

Але, беручи до уваги те, що здійснення Оглядів є однією з основних форм діяльності Ради, така стисла характеристика була б недостатньою.

Окрім резолюції Генеральної Асамблеї ООН 60/251 визначальне значення для правового регулювання механізму УПО мають також Резолюція Ради з прав людини «Загальні керівні принципи підготовки інформації в рамках УПО»<sup>2</sup>. В Резолюції визначено перелік письмової інформації щодо держави, відносно якої здійснюється Огляд. Інформацію може бути надано не лише державою, щодо якої здійснюється Огляд, а і іншими державами-членами ООН. Тих самих правил повинно дотримуватися і Управління Верховного комісара з прав людини (п.п. А-Г, І розділ Резолюції). Визначено вимоги до експертів (II розділ) та до кандидатів до Консультативної Ради Ради з прав людини. Заява Голови Ради ООН з прав людини "Механізми і практика проведення УПО" з коротким описом практики Робочої групи на вересень 2008 року, а також позицій держав і неурядових організацій<sup>3</sup>. Хоча сама Заява не має нормативного характеру, її зміст свідчить про формування власної юриспруденції Ради з прав людини щодо проведення УПО, що цілком відповідає презюмованому Генеральною Асамблеєю ООН праву Ради з прав людини вносити корективи в свої процедури. На підставі цієї Заяви Робоча група Ради з прав людини формалізувала практику УПО, в тому числі щодо граничних обсягів документації, яка бере участь в заключному обговоренні звіту держави<sup>4</sup>. Це пов'язано з існуванням загального часового обмеження заключного обговорення Огляду.

Відповідно до керівних документів щодо запровадження УПО, його цілями є: поліпшення становища в галузі прав людини на місцях; виконання зобов'язань держави в галузі прав людини та оцінка позитивних змін і стоять перед ним проблем; зміцнення потенціалу держави та технічної допомоги в консультації з відповідною державою і з його згоди; обмін прикладами найкращої практики між державами та іншими зацікавленими сторонами; підтримка співпраці в області заохочення та захисту прав людини; заохочення всебічного співробітництва і взаємодії з РПЛ, іншими правозахисними органами і УВКПЛ. Таким чином, діяльність УПО спрямована на системне зміцнення діяльності держав в області заохочення та захисту прав людини. Важливо також, що УПО покликаний сприяти співробітництву держави з іншими існуючими контрольними процедурами в області прав людини.

Відповідно до Розділу В.1.3 Резолюції Ради з прав людини 5/1. основоположними принципами механізму УПО є: заохочувати універсальність, взаємозалежність, неподільність і взаємозв'язок усіх прав людини; служити механізмом співпраці, заснованим на об'єктивної та надійної інформації та на інтерактивному діалозі; бути міжурядовим процесом, які направляються членами Організації Об'єднаних Націй і орієнтованим на прийняття конкретних заходів; забезпечувати повну участь даної країни; доповнювати, а не дублювати інші механізми з прав людини, тим самим забезпечуючи "додану вартість"; проводиться на об'єктивній, транспарентній, невивірковій, конструктивній, неконфронтаційній і неполітизованою основі; не бути дуже обтяжливим для відповідної держави і

<sup>1</sup> Гольтєв, А.О. (2011). *Международный контроль в области прав человека и универсальный периодический обзор*: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.10. Москва, 4.

<sup>2</sup> Резолюция Совета по правам человека «Общие руководящие принципы подготовки информации в рамках УПО». UN Doc. A/HRC/DEC/6/102

<sup>3</sup> Заявление Президента Совета по правам человека «Механизмы и практика проведения УПО». Сентябрь 2008 г. UN Doc. A/HRC/8/PRST/1

<sup>4</sup> *Последующие меры в связи с заявлением Председателя, содержащимся в документе 8/1*. UN Doc. A/HRC/PRST/9/2.

для порядку денного Ради; не бути дуже довгим; він повинен бути реалістичним і не повинен відволікати непропорційно багато часу, людських і фінансових ресурсів; не послабляти потенціал Ради реагувати на нагальні ситуації в області прав людини; повністю інтегрувати гендерну перспективу; без шкоди для зобов'язань, що випливають з елементів, що становлять основу огляду, враховувати рівень розвитку і специфіку країн; забезпечувати участь усіх зацікавлених сторін, включаючи неурядові організації та національні правозахисні установи відповідно до резолюції 60/251 Генеральної Асамблеї від 15 березня 2006 року і резолюцією 1996/31 Економічної і Соціальної Ради від 25 липня 1996 року, а також будь-якими рішеннями, які можуть бути прийняті Радою в зв'язку з цим<sup>1</sup>.

Не зважаючи на восьмилітню історію проведення УПО, цей напрямок діяльності Ради ООН з прав людини лишається мало дослідженим у науці міжнародного права, у вітчизняній міжнародно-правовій літературі ця тема зовсім не піднімалася. Дослідники переважно обмежуються загальним коментарем про існування такої процедури та про її політико-правовий зміст, звертаються до історії. В той самий час, питання виникають не лише щодо самої правової природи Огляду (це звіт держави перед Радою з прав людини чи акт зовнішнього контролю з боку міжнародної установи), а і щодо правової сили актів реагування Ради на результати Огляду (вони є обов'язковими чи рекомендаційними). Важливо оцінити співвідношення УПО з іншими засобами міжнародного контролю за дотриманням прав людини, що існують в ООН. Не зовсім зрозумілим є кваліфікація УПО як засобу міжнародного контролю чи міждержавного.

Отже, ідея проведення Універсальних періодичних оглядів полягає у наданні Раді ООН з прав людини повноваження здійснювати загальний контроль дотримання прав людини в усіх державах-членах ООН. Щорічно розглядаються приблизно 50 країн, а за результатами першого п'ятирічного кола отримано доповіді всіх членів ООН. Розгляд кожної держави в Женеві починається в Робочій групі і завершується на пленарному засіданні РПЛ, займаючи в цілому півроку.

Повноваження здійснювати УПО Рада ООН з прав людини має на підставі Резолюції Генеральної Асамблеї ООН, яка, в свою чергу, посилається на Статут ООН та на Загальну декларацію прав людини. В резолюції 60/251 дослівно сказано: "е) на основі об'єктивної і достовірної інформації проводити всеосяжні періодичні огляди виконання кожною державою його зобов'язань і обов'язків в області прав людини таким чином, який забезпечує універсальність охоплення і однакове ставлення до всіх держав; такий огляд повинен бути механізмом співробітництва, заснованим на інтерактивному діалозі з відповідною країною за її активної участі та облік її потреб у створенні потенціалу; такий механізм повинен доповнювати, а не дублювати роботу договірних органів; протягом року після проведення своєї першої сесії Рада має визначити форми і необхідні тимчасові рамки універсальних періодичних оглядів".<sup>2</sup> При цьому дослідники або наголошують,<sup>3</sup> або роблять загальне зауваження<sup>4</sup> про те, що проходження УПО є обов'язком усіх держав-членів ООН, не пояснюючі правову природу цього обов'язку, або вбачаючи політичну домовленість<sup>5</sup>. Спробуємо розібратися в цьому питанні.

Зобов'язання держав співпрацювати з ООН у наданні Раді з прав людини періодичних оглядів ґрунтується на підставі резолюції Генеральної Асамблеї ООН, в основі якої дійсно є політична домовленість. Інших нормативних актів ООН, що безпосередньо б вказували на обов'язок проведення УПО, просто не існує. Таким чином, виникає необхідність або визнати за резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 60/251 зобов'язальну юридичну силу у загальному міжнародному праві (оскільки вона діє щодо усіх держав-членів ООН), або визнати її актом внутрішнього права ООН. В останньому випадку і процедура УПО слід було б визнати внутрішньою процедурою ООН, що не має значення та правових наслідків для загального міжнародного права.

На нашу думку, резолюцію 60/251 можна розглядати, скоріше за все, в якості акту тлумачення

<sup>1</sup> Резолюції Ради з прав людини 5/1. "Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций"

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи "Совет по правам человека". UN Doc. A/RES/60/251

<sup>3</sup> Ляпичев, С. (2010). Совет ООН по правам человека: происхождение и эволюция. *Международная жизнь*, 9. <<https://interaffairs.ru/jauthor/material/309>>.

<sup>4</sup> Якобсен, А.Ф. (2010). Универсальный Периодический Обзор Вводный курс. Датский институт по правам человека. Москва, 9.

<sup>5</sup> Ляпичев, С. (2010). Совет ООН по правам человека: происхождение и эволюция. *Международная жизнь*, 9. <<https://interaffairs.ru/jauthor/material/309>>.

Статуту ООН. Як така, вона передбачає здійснення Генеральною Асамблеєю контрольних повноважень дотримання державами загальновизнаних норм про права людини. Така правова позиція ґрунтується на широкому визнанні в міжнародно-правовій доктрині юридичної сили норм, що викладені в Загальній декларації прав людини. Щоправда, не всі юристи вбачають в самій Декларації юридично зобов'язуючий акт, але переважна більшість беззаперечно визнають, що "викладені в ній права є предметом численних договірних гарантій", а деякі положення "здобули звичаєво-правову чинність"<sup>1</sup>. М.В. Буроменський значає з цього приводу: "норми Декларації є відображенням звичаєво-правових норм і тому мають характер міжнародно-правового зобов'язання. Тобто, коли міжнародний чи національний суд посилається на норми Декларації, він насправді застосовує аналогічну звичаєву міжнародно-правову норму"<sup>2</sup>. Інша група юристів розглядають Декларацію в якості акту тлумачення Статуту ООН в частині зобов'язання всіх держав-членів ООН поважати права людини. Наприклад, Я. Броунлі зазначає, що хоча Декларація не є юридичним документом, "вона є авторитетним керівництвом тлумачення Статуту, напрацьованого самою Генеральною Асамблеєю"<sup>3</sup>. Про це говорить також Е.Х. Аречага: Загальна Декларація прав людини "доповнює і пояснює" відповідні положення Статуту ООН про права людини<sup>4</sup>. Таку думку підтримує Р. Фрідман, розглядаючи юридичну силу Загальної Декларації в якості основи УПО<sup>5</sup>. Це повною мірою узгоджується з попередньою практикою органів ООН щодо юридичних підстав оцінювання наявності фактів грубих і систематичних порушень прав людини. Зокрема, Комісія ООН з прав людини вже мала повноваження порушувати процедуру 1503 за заявою, в якій містяться твердження про багаторазові серйозні порушення Загальної декларації прав людини. В цьому сенсі важко погодитися з тими дослідниками, хто заперечує загальновизнаність Загальної Декларації прав людини.

Інша річ, що Генеральна Асамблея ніколи раніше не створювала спеціального міжнародного органу контролю за дотриманням державами-членами власної резолюції. В той самий час, практика поточного контролю Асамблеєю за дотриманням її резолюцій є постійною і звичайною. Лише під час 69 сесії було прийнято декілька десятків таких резолюцій. Наприклад, в резолюції "Надання державами-членами жителям несамоврядних територій можливостей для отримання освіти та професійної підготовки" в п. 5 сказано: "просить Генерального секретаря представити Генеральній Асамблеї на її 70-й сесії доповідь про виконання цієї резолюції"<sup>6</sup>.

Отже, можна зробити висновок, що Генеральна Асамблея ООН має право перевіряти дотримання державами Статуту ООН і немає нічого несподіваного в тому, що вона може перевіряти дотримання статутних норм про права людини. Таку перевірку вибірково здійснювала і колишня Комісія ООН з прав людини.

Дещо складніше визначити обов'язок держав звітувати перед Радою з прав людини про дотримання ними універсальних міжнародних договорів про права людини. На нашу думку, такого обов'язку для держав не виникає безпосередньо з резолюції 60/251. Це, однак, не перешкоджає праву держав надавати такі звіти за власною ініціативою. Як можна побачити з Правил Процедури Ради з прав людини у держав така можливість є, вони вправі самостійно визначити додаткові питання, з яких вони мали б бажання і були готові звітувати перед Радою. Правила процедури тут навіть запроваджують процедуру політичної мотивації – бажання держави бути обраною до Ради з прав людини.

З іншого боку, предмет Загальної декларації прав людини 1948 року є настільки широким, що охоплює в загальному вигляді предмет будь-якого з універсальних договорів про права людини, в тому числі обидва Міжнародних пакти про права людини 1966 року. В цьому сенсі моніторинг Радою ООН з прав людини дотримання Загальної декларації прав людини 1948 року поширюється як на ті

<sup>1</sup> Гердеген, М. (2011). Міжнародне право. Київ: "К.І.С.", 371.

<sup>2</sup> *Міжнародне право*: навч. посібник (2005). Київ: Юрінком Інтер, 189.

<sup>3</sup> Броунлі, Я. (1977). *Міжнародне право*. В 2-х кн. Москва: Прогресс. Кн. 2, 266

<sup>4</sup> Аречага, Е.Х. (1983). *Современное международное право*. Москва: Прогресс, 261.

<sup>5</sup> Freedman, R. (2013). *The United Nations Human Rights Council. A critique and early assessment*. Routledge, 25.

<sup>6</sup> Резолюція Генеральної Ассамблеї ООН 69/100 "Предоставление государствами-членами жителям самоуправляющихся территорий возможностей для получения образования и профессиональной подготовки", 5 декабря 2014 г./ Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Шестьдесят девятая сессия Пункт 58 повестки дня. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 5 декабря 2014 года. UN Doc. A/RES/69/100

держави, що є учасницями універсальних міжнародних договорів про права людини, так і на ті держави, що так і не приєдналися до таких договорів. Як зазначається з цього приводу, в принципі, будь-яка рекомендація, спрямована на більш повне дотримання державою своїх договірних зобов'язань в галузі прав людини, може бути обґрунтована і дотриманням положень цих основоположних документів.

Звітування держав в Раді ООН з прав людини про дотримання міжнародного гуманітарного права також виглядає скоріше доброю волею держав. Щоправда, і тут Генеральна Асамблея ООН спробувала провести зв'язок міжнародного гуманітарного права з загальним міжнародним правом прав людини і, таким чином, зі Статутом ООН: " з урахуванням взаємодоповнююче і взаємопов'язаного характеру міжнародного права прав людини і міжнародного гуманітарного права при огляді враховуються застосовні норми міжнародного гуманітарного права"<sup>1</sup>.

Ще одним дискусійним питанням, що, на нашу думку, потребує з'ясування, є нормативна природа Універсального періодичного огляду - це звіт держави перед Радою з прав людини, або говорячи ширше, перед Генеральною Асамблеєю ООН, якій підпорядкована Рада (тобто внутрішній акт ООН), чи УПО усе-таки акт зовнішнього контролю з боку міжнародної установи? Відповідь на це питання пов'язана, з нашої точки зору, з природою обов'язку держав звітувати в форматі УПО. В Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 6/251 чітко зазначено, що Статут ООН, Загальна декларація прав людини, договори про права людини, учасником яких є держава, його добровільні заяви і зобов'язання повинні служити основою огляду. З цієї точки зору виглядає, що УПО є додатковою формою міжнародного контролю дотримання державами норм міжнародного права прав людини і не має значення, чи є такий контроль зовнішнім або внутрішнім. Водночас, висловлюється думка про те, що рекомендації періодичних оглядів не мають обов'язкового характеру для держав "поза організацією"<sup>2</sup>, що означає, що ООН здійснює за допомогою УПО виключно внутрішньоорганізаційний захід. Тобто поза ООН у держав немає жодного обов'язку дотримуватися рекомендацій Ради з прав людини. Навіть за умови, що рекомендація може мати правові наслідки<sup>3</sup>, вона сама по собі не є правовим актом.

На нашу думку, природа Універсального періодичного огляду має подвійний характер: в одній своїй частині він є актом, що має загальне значення, а в іншій – внутрішнім актом ООН. З огляду на перелік міжнародно-правових актів, визначених Генеральною Асамблеєю для проведення Огляду, він не є внутрішньоорганізаційним. Міжнародні договори про права людини, що мають універсальний характер, є міжнародно-правовими актами загального міжнародного права, а Загальна декларація прав людини хоча і є резолюцією Генеральної Асамблеї ООН, містить звичаєві норми загального міжнародного права. Відтак, оцінка держав здійснюється на ґрунті загальних міжнародно-правових норм. Більш того, такі оцінки є публічними і ними можуть скористатися міжнародні конвенційні контрольні органи. Таким чином, УПО має ознаки акту зовнішнього контролю з боку ООН. Що стосується рекомендацій УПО, то тут слід цілком погодитися з висловленою думкою про їхній внутрішній характер в межах ООН.

## References

1. Arechaga, E.KH. (1983). *Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo*. Moskva: Progress.
2. Brounli, JA. (1977). *Mezhdunarodnoe pravo*. V 2-kh kn. Moskva: Progress. Kn. 2.
3. Herdehen, M. (2011). *Mizhnarodne pravo*. Kyiv: "K.I.S."
4. Gol'tjaev, A.O. (2011). *Mezhdunarodnyj kontrol' v oblasti prav cheloveka i universal'nyj periodicheskij obzor: avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk*. Special'nost' 12.00.10. Moskva.
5. *Zajavlenie Prezidenta Soveta po pravam cheloveka «Mekhanizmy i praktika provedenija UPO»*. Sentjabr' 2008 g. UN Doc. A/HRC/8/PRST/1
6. Ljapichev, S. (2010). *Sovet OON po pravam cheloveka: proiskhozhdenie i ehvoljucija*. *Mezhdunarodnaja zhizn'*, 9. <<https://interaffairs.ru/jauthor/material/309>>.
7. *Mizhnarodne pravo: navch. posibnyk* (2005). Kyiv: Yurinkom Inter.
8. *Posledujushchie mery v svjazi s zajavleniem Predsedatelja, sodержashchimsja v dokumente 8/1*. UN Doc. A/HRC/PRST/9/2.

<sup>1</sup> Совет по правам человека. Резолюция 5/1 "Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций". 18 июня 2007 г. - UN Doc. A/HRC/RES/5/1

<sup>2</sup> Detter, I. (1996). The effect of resolutions of international organisations. *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*. The Hague; Boston: Kluwer Law International, 389-390.

<sup>3</sup> Sands, P., Klein, P. (2001). *Bowett's Law of International Institutions*. 5<sup>th</sup> ed. London: Sweet & Maxwell, 287-288.

9. Rezolucija General'noj Assamblei "Sovet po pravam cheloveka". UN Doc. A/RES/60/251
10. Rezolucija General'noj Assamblei OON 69/100 "Predostavlenie gosudarstvami-chlenami zhiteljam nesamoupravljajushchiksja territorij vozmozhnostej dlja poluchenija obrazovanija i professional'noj podgotovki", 5 dekabnja 2014 g./ Organizacija Ob"edinennykh Nacij.
11. Rezolucija Soveta po pravam cheloveka «Obshchie rukovodjashchie principy podgotovki informacii v ramkakh UPO». UN Doc. A/HRC/DEC/6/102
12. Sovet po pravam cheloveka. Rezolucija 5/1 "Institucional'noe stroitel'stvo Soveta po pravam cheloveka Organizacii Ob"edinennykh Nacij". 18 ijunja 2007 g. - UN Doc. A/HRC/RES/5/1
13. Jakobsen, A.F. (2010). *Universal'nyj Periodicheskij Obzor Vvodnyj kurs. Datskij institut po pravam cheloveka*. Moskva.
14. Detter, I. (1996). *The effect of resolutions of international organisations. Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*. The Hague; Boston: Kluwer Law International.
15. Freedman, R. (2013). *The United Nations Human Rights Council. A critique and early assessment*. Routledge.
16. Sands, P., Klein, P. (2001). *Bowett's Law of International Institutions. 5th ed*. London: Sweet & Maxwell.