

КОМІСІЯ ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇЇ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕОРГАНІЗАЦІЯ У РАДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Ножняк О.М.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Досліджено питання формування Комісії з прав людини, її склад та функції. Основні результати діяльності цього допоміжного органу та значення у системі захисту прав людини. Особлива увага приділяється головним чинникам, що сприяли реорганізації Комісії у Раду ООН з прав людини. Визначено правовий статус Ради, яка певною мірою зберегла процедури і механізми Комісії, що забезпечило її процесуальне наступництво.

Ключові слова: захист прав людини, реорганізація, повноваження, допоміжний орган, періодичні звіти, політизація, незалежні експерти, Комісія з прав людини ООН, Рада з прав людини ООН, Загальна Декларація прав людини, Генеральна Асамблея ООН, Організація Об'єднаних Націй, Статут ООН.

Постановка проблеми. Комісія ООН з прав людини (далі КПЛ) була головним органом ООН з прав людини і могла займатися найрізноманітнішими питаннями, що стосуються цих прав. Вона була створена за рішенням ЕКОСОР у 1946 р. і з тих пір проводила щорічні сесії. У 1947 р., коли Комісія розпочала свою роботу, її єдиним завданням була розробка Загальної декларації прав людини, прийнятої рік потому 10 грудня 1948 року. Протягом перших двадцяти років своєї діяльності (1947–1966 рр.) Комісія займалася головним чином розробкою міжнародно-правових документів. Кульмінацією цього процесу стало прийняття Загальної декларації прав людини. У цей період часу Комісія не займалася питаннями, пов'язаними з розглядом повідомлень про порушення прав людини. Проте в 1967 р. ЕКОСОР прийняла резолюцію № 1235, яка наділила Комісію з прав людини повноваженнями розглядати питання, пов'язані з порушеннями прав людини в будь-якій точці земної кулі (Процедура 1235). Однак Комісія ООН з прав людини, продемонструвала свою неспроможність і відсутність політичної волі щодо подолання серйозних порушень прав людини, що призвело до гострої критики її діяльності та реорганізація Комісії та створення нового органу – Ради з прав

людини ООН. В даній я статті досліджується проблема функціонування КПЛ, також причини реорганізації цього органу, а саме надмірна політизація її членів, порушення процедури прийняття рішень, недотримання країнами-членами прав людини. Для того, щоб не продублювались помилки Комісії в діяльності Ради ООН з прав людини необхідно встановити жорсткі критерії щодо участі в цьому органі, щоб країни додержувались прав людини і не використовували своє правове становище в власних цілях. Також було б доцільно встановити санкції, які не дозволяли державам-членам політизувати свою діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дане питання досліджувалось у наукових статтях О.М. Овсюка та С.Р. Асіряна, О.В. Буткевича, В.Г. Буткевича, С.В. Ісаковича, С.О. Мельник. Спеціальне дослідження діяльності РПЛ, яке частково охоплювало питання інституційно-організаційної побудови Ради, проводилося лише Р. Фрідман та С.Р. Асіряна.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз причин та умов створення та розвитку повноважень Комісії ООН з прав людини дає можливість не лише краще усвідомити правову природу даного органу, але і в певній мірі з'ясувати, які саме фактори впли-

нули на еволюцію її повноважень та призвели зрештою до заміни її на інший орган. В українській міжнародно-правовій доктрині відсутній комплексні дослідження правового статусу та повноважень Ради ООН з прав людини як одного з найбільш авторитетних допоміжних органів Генеральної Асамблеї ООН.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення ролі та місця Комісії, а згодом Ради з прав людини у системі органів Організації Об'єднаних Націй, виявлення особливостей з'ясування правового статусу цих органів та їх компетенції. А також встановлення причин, що призвели до реорганізації Комісії в Раду ООН з прав людини – новий міжнародний орган, створений за рішенням Генеральної Асамблеї ООН.

Виклад основного матеріалу. Основи міжнародного співробітництва держав базуються на цілях та принципах, закріплених у ст. 1 Статуту Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Вони включають насамперед розвиток дружніх відносин між націями на основі поваги принципу рівноправності й самовизначення народів і здійснення міжнародного співробітництва у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру і в заохоченні й розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх. Згодом ці та деякі інші цілі й принципи Статуту, що стосуються прав людини, були розвинені й конкретизовані в Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини та інших документах у цій галузі.

На сьогоднішній день ООН виступає найважливішим механізмом з універсальних систем захисту прав людини. З цією метою Генеральна Асамблея ООН може приймати рекомендації, адресовані державам – членам Організації, інший головний орган ООН – Економічна і Соціальна Рада (далі ЕКОСОП) – відповідно до ст. 62 п. 2 також може давати рекомендації. Крім цього, згідно зі ст. 68 Статуту, ЕКОСОП може створювати спеціальні комісії, у тому числі з питань дотримання прав людини. Важливу роль у виконанні завдань ООН у цій сфері відіграла Комісія з прав людини. Тому досить важливо дослідити структуру та діяльність такого органу, її функції та повноваження, а також недоліки, які були в процесі її функціонування та що призвело до її реорганізації у Раду з прав людини [7].

Комісія з прав людини була створена 10 грудня 1946 року за рішенням Генеральної Асамблеї ООН на основі статті 68 Статуту ООН. На неї було покладено надання допомоги Економічній і Соціальній Раді ООН (ЕКОСОП) при виконанні нею завдань з захисту прав людини. Комісія була уповноважена представляти ЕКОСОП пропозиції, рекомендації та доповіді з питань захисту прав людини. Держави, в яких мало місце порушення прав людини, відповідали на поставлені Комісією питання. Якщо окрема ситуація визнавалася досить серйозною, Комісія могла провести розслідування з залученням групи незалежних експертів, потім відповідно до отриманої інформації закликала ці держава провести необхідні зміни законодавчого та практичного характеру щодо захисту прав людини.

За своєю природою Комісія була переважно дипломатичним органом. Вона складалася спо-

чатку з 18 осіб, яких обирала ЕКОСОП. З часом кількість членів зросла до 43, а пізніше – до 53 членів з урахуванням зростання кількості держав-членів ООН. Але члени Комісії не були незалежними експертами. Протягом всього її 60-річного строку існування вони вважалися представниками своїх держав і спроби надати їм статус експертів, які виступають в особистій якості, виявилися марними. Остання така спроба мала місце в 1996 році, але Рада ЕКОСОП не погодилася з такою пропозицією. Таким чином, КПЛ завжди залишалась органом міждержавного співробітництва, що політично відбивалося на її діяльності та знижувало її ефективність. Врешті це визначило остаточну втрату Комісією довіри та припинення її існування [1].

Членство в Комісії не було постійним. Кожного року їхню третину переобирали з урахуванням базового для ООН принципу справедливого географічного представництва від визначених регіонів Східної Європи, Латинської Америки і Карибського басейну, Азії, Західної Європи та інших і від Африки.

КПЛ мала сесійний режим роботи і проводила свої засідання щорічно протягом шеститижневої сесії. Комісія так і не змогла запровадити сучасні методи прийняття рішень, наприклад принцип консенсусу, а приймала рішення простою більшістю голосів тих, хто був присутній і брав участь у голосуванні. Це також ускладнювало пошуки спільних рішень у сфері прав людини та не сприяло виконанню рішень цього органу, які й так були рекомендаційними.

Відразу після створення КПЛ жваво взялася за виконання своїх повноважень. Саме Комісія досліджувала питання про перелік прав, що є загальними для всіх людей, та підготувала його. Розвідки Комісії з прав людини мали значення для прийняття у подальшому Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини 10 грудня 1948 року. Саме цей міжнародний документ, як відомо, заклав підвалини і визначив масштаб всього подальшого розвитку міжнародно-правового співробітництва з захисту прав людини. На думку дослідників, сам факт швидкого порозуміння 18 експертів Комісії з прав людини з різних держав світу в такому складному питанні вже заслуговував на окрему увагу. Незалежно від усіх подальших оцінок діяльності Комісії з прав людини це її досягнення буде залишатися неперевершеним.

Найважливішим здобутком Комісії з прав людини перших років її існування також були рішення її першої сесії про заснування у 1947 році Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин. Чи не єдиним помітним здобутком Комісії з прав людини було започаткування процедури, що не входила до повноважень Комісії, – розгляду періодичних звітів держав про дотримання прав людини. У 1956 році КПЛ затвердила проект резолюції, що стосується регулярних доповідей, і представила його на затвердження ЕКОСОП, яка, у свою чергу, 1 серпня 1956 року затвердила систему періодичних доповідей з прав людини. Особлива цінність цього міжнародного механізму полягала в тому, що він запроваджував певний рівень прозорості внутрішньої політики держави в питаннях дотримання

прав людини. Це також була абсолютна новела для міжнародно-правових відносин з прав людини, хоча такий механізм і піддавався в подальшому обґрунтованій критиці за високий рівень політизації. З часу створення ООН це була єдина універсальна міжнародна контрольна процедура з дотримання державами прав людини [1].

У 70-х роках Комісія почала активно здійснювати широку експертну діяльність, що було відносно новим напрямом, беручи до уваги діяльність Підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин (Підкомісії з підтримки і захисту прав людини входили), чиїм обов'язком було вивчення – особливо з позицій Загальної декларації прав людини – і розробка для Комісії рекомендацій щодо запобігання дискримінації будь-якого виду, що стосується прав людини і основних свобод, а також щодо захисту расових, національних, релігійних і мовних меншин.

З 1977 року в складі Комісії було створено Підкомісію з вивчення (з метою, якщо це виявиться можливим, складання рекомендацій) питання захисту осіб, які утримуються під вартою на ґрунті психічного нездоров'я, від лікування, яке може несприятливо позначитися на особистості людини і її психічних і розумових здібностях. Підкомісії було доручено «визначити, чи існують підстави для взяття під варту на ґрунті психічного нездоров'я».

Окремим напрямом діяльності Комісії з прав людини було надання експертних оцінок, здійснення досліджень ситуацій в окремих державах та розв'язання конкретних питань, що могли виникати у сфері захисту прав людини (зокрема, право на свободу висловлювань, заборона катувань, права на харчування, права на освіту). Для цього вона заснувала механізм Спеціальних процедур. У подальшому Комісією було запроваджено практику створення спеціальних робочих груп у разі виявлення грубих і масових порушень прав людини. Зокрема, спеціальні органи створювалися Комісією для розслідування порушень прав людини тоталітарними режимами, як це зробила комісія після воєнного перевороту в Чилі в 1973 році. Водночас, починаючи з 70-х років ХХ ст., КПЛ все частіше критикували з різних позицій, що було пов'язано із поступовою втратою нею авторитету. Окрім загального впливу на роботу Комісії оонівської бюрократії були й набагато більш серйозні претензії. Як наслідок з'явилася дуже жорстка оцінка: «Комісія ООН з прав людини втратила довіру через свою політизованість та була розформована». Претензії до Комісії були досить серйозними і переважно пов'язані з недоліками у формуванні її складу, з надмірною політизацією її діяльності та рішень. Політизація Комісії з прав людини набула таких ознак, коли держави почали використовувати цей орган для досягнення власних політичних цілей всупереч повноваженням Комісії та її мандату. Дослідники називають декілька проявів такої політизації Комісії. Це стосувалося складу Комісії, до якої входили загальновідомі держави – порушники прав людини – КНР, Росія, Зімбабве, Пакистан, Саудівська Аравія, Алжир, Сирія, Лівія, В'єтнам, Судан. За словами Л. Мосса, перебування в Комісії цих держав «просто руйнувало» її репутацію. Р. Фрідман,

яка спеціально досліджувала це питання, звертала увагу на неодноразові випадки «змов» держав, що належали до певних регіонів та мали спільні позиції чи погляди на практику застосування політичних інструментів з боку так званих «сильних» держав, на зловживання представниками держав процедурними інструментами, що навіть блокувало роботу Комісії [1].

Комісія створювалася в умовах членства в ООН півсотні держав, які були готові до складного компромісу у повоєнному світі. Деколонізація, припинення «холодної війни», руйнування двополосного світу щоразу створювали нові умови, до яких ЕКОСОП, – Організація Об'єднаних Націй і Комісія ООН з прав людини не завжди могли пристосуватися. Як наслідок, Комісія втратила динаміку розвитку та почала втрачати міжнародний авторитет.

Отже, на початку 90-х років ООН змушена була почати поступове реформування своїх правозахисних органів, включаючи Комісію з прав людини. Зокрема, створенню Ради ООН з прав людини замість Комісії з прав людини передувала чітка позиція про те, що існує нагальна потреба визнати необхідність постійної адаптації механізму ООН у сфері прав людини до сучасних і майбутніх потреб у захисті прав людини.

КПЛ зібралася на своє останнє засідання 27 березня 2006 року. 19–30 червня 2006 року відбулася перша сесія Ради ООН з прав людини, тепер вже нового головного міжнародного правозахисного органу системи ООН. Першим Головою Ради було обрано постійного представника Мексики при відділенні ООН у Женеві Л. А. де Альба.

Створення Ради потребувало внесення відповідної поправки до ст. 7 Статуту ООН, яка визначає основні та допоміжні органи організації. Отже, прецеденти були, і пропозиція про відповідну зміну в Статуті була прийнята. У преамбулі зазначеної резолюції визнавалося, що мир і безпека, розвиток і права людини становлять ті опори, на яких базується система Організації Об'єднаних Націй. Підтверджуючи зобов'язання зміцнювати механізм ООН у сфері прав людини, ГА ООН у першому оперативному пункті постановила створити в Женеві замість КПЛ «Раду з прав людини в якості допоміжного органу Генеральної Асамблеї...». У п. 3 Асамблея постановила, що Рада повинна розглядати ситуації, зв'язані з порушеннями прав людини, включаючи грубі та систематичні їх порушення, і давати свої рекомендації. Таку компетенцію, до речі, мала й Комісія. А ось новим у цьому пункті стало те, що Рада має сприяти «ефективній координації й інтеграції діяльності, що стосується прав людини», в рамках ООН. Такі функції раніше покладалася лише на ЕКОСОП, якому підлягала Комісія. До нових функцій Ради з прав людини порівняно з Комісією ввійшли наступні: – надавати рекомендації ГА ООН стосовно подальшого розвитку міжнародного права у сфері прав людини; – на основі об'єктивної і достовірної інформації проводити всеосяжні періодичні огляди виконання кожною державою її зобов'язань і обов'язків у сфері прав людини. При цьому такий механізм має доповнювати, а не дублювати роботу договірних органів. У параграфі ООН постановила, що до складу Ради будуть входи-

ти 47 держав – членів ООН (до складу Комісії входило 53 держави), кожна з яких вибирається більшістю членів ГА ООН шляхом прямого таємного голосування. Важливим є положення п. 8 резолюції, згідно з яким ГА ООН більшістю у дві третіх присутніх членів, які беруть участь у голосуванні, може припинити членство в Раді якогось члена, який здійснює грубі й систематичні порушення прав людини. З припиненням роботи Комісії її фактичною правонаступницею стала РПЛ. Рада ніколи не заперечувала, а, навпаки, підкреслювала свій не лише ідеологічний, а й організаційний зв'язок із Комісією [6].

Значення Ради ООН з прав людини, як певною мірою нового політичного органу, пов'язане також із постійною необхідністю розвивати вчення про права людини. Якщо місією Комісії з прав людини було створення першого міжнародного переліку прав людини, який увійшов до Загальної декларації прав людини, а у подальшому до міжнародних пактів про права людини і до регіональних договорів про права людини, то РПЛ повинна буде продовжити цю справу.

Після створення Ради з прав людини одним з важливих питань стало обговорення проблеми подолання Радою добре відомих недоліків Комісії з прав людини. Чи вдалося Раді ООН з прав людини уникнути основних вад, що були притаманні КПЛ? Одним із основних недолі-

ків КПЛ зазвичай називали її політизованість. Вже перші кроки роботи Ради свідчать, що їй остаточно не вдалося цього зробити. Дослідження цих аспектів виявляє численні приклади політичної мотивації в діяльності держав у Раді з прав людини. Події, що відбувалися пізніше, також свідчать про входження до Ради держав, які є звичайними порушниками прав людини, і це викликає обурення найвідоміших правозахисних організацій світу [2].

Висновки. Можна зробити висновок, що Комісія з прав людини зробила значні досягнення в утвердженні універсального розуміння і значення прав людини. Розробила низку міжнародних актів, що відіграють важливе значення в міжнародному праві. Однак було виявлено недоліки у формуванні її складу, надмірна політизація в діяльності і прийнятті рішень, юридично необґрунтована вибірковість у проведенні оглядів в обмеженому колі країн, зловживання процедурами. З урахуванням цих обставин замість Комісії з прав людини було створено Раду з прав людини як допоміжний орган Генеральної Асамблеї ООН. РПЛ певною мірою зберегла процедури і механізми Комісії з прав людини, все це забезпечило процесуальне наступництво Ради щодо Комісії, але також зберегло умови існування окремих недоліків попередниці, яких не вдалося остаточно позбутися.

Список літератури:

1. Асірян С. Р. Створення та діяльність Комісії ООН з прав людини (1946–2006 рр.) / С. Р. Асірян // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2013. – Вип. 4. – С. 174–177.
2. Асірян С. Р. Статус Ради ООН з прав людини у системі ООН / С. Р. Асірян // Право і суспільство. – 2014. – Вип. 1. – С. 298–301.
3. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966) // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. – Амстердам; К., 1996.
6. Овсюк О. М. Рада ООН з прав людини // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 2. – С. 339–344. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_83
7. Организация Объединенных Наций [Електронний ресурс]: офіц. сайт. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/index.html>
8. Устав Организации Объединенных Наций и Устав Международного Суда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010

Ножняк О.М.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

КОМИССИЯ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ЕЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВАЯ РЕОРГАНИЗАЦИЯ В СОВЕТ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Аннотация

Исследован вопрос формирования Комиссии по правам человека, её состав и функции. Основные результаты деятельности этого вспомогательного органа и её значение в системе защиты прав человека. Установлены главные факторы, которые способствовали реорганизации Комиссии в Совет ООН по правам человека. Определён правовой статус Совета, который отчасти сохранил процедуры и механизмы Комиссии, что обеспечило её процессуальное правопреемство.

Ключевые слова: защита прав человека, реорганизация, полномочия, вспомогательный орган, периодические отчеты, политизация, независимые эксперты, Комиссия по правам человека ООН, Совет ООН по правам человека, Всеобщая декларация прав человека, Генеральная Ассамблея ООН, Организация Объединенных Наций, Устав ООН.

Nozhnyak O.M.

Yaroslav Mudryi National Law University

**THE UNITED NATIONS ON HUMAN RIGHTS
AND ITS INSTITUTIONAL AND LEGAL REORGANIZATION
INTO THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL**

Summary

This article researches the issue of formation of the Commission on Human Rights, its composition and functions, the main results of activity of this subsidiary body and its value in human rights protection system. Particular attention is paid to main factors that promoted reorganization of the commission into The United Nations Human Rights Council. The article defines the legal status of the Council, which in some measure preserved procedures, and mechanisms of Commission, which provided its procedural succession.

Keywords: protection of human rights, reorganization, power of attorney, subsidiary body, periodic reviews, politicization, independent experts, the United Nation Commission on Human Rights, the United Nations Human Rights Council, the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations General Assembly, the United Nations, the Charter of the United Nations.