

Асірян С.Р.

К. Ю. Н.,

асистент кафедри міжнародного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

РЕЗОЛЮЦІЇ РАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ІЗ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЇХНЯ ЮРИДИЧНА СИЛА

Рада Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) із прав людини (далі – РПЛ) є одним із найбільш завантажених і активних допоміжних органів Генеральної Асамблеї ООН, що передбачає ухвалення РПЛ великої кількості документів, спрямованих на реалізацію її компетенції. Це відповідає загальній оцінці повноважень ООН у галузі прав людини: «Функції і повноваження Організації Об'єднаних Націй у галузі прав людини надзвичайно різноманітні. Її органи ухвалюють рекомендації, виносять рішення, скликають міжнародні конференції, готують проекти конвенцій, проводять дослідження, надають консультативну допомогу окремим країнам. У низці випадків вони здійснюють і контрольні функції за дотриманням державами зобов'язань, взятих за Статутом ООН та міжнародними угодами» [1].

Але РПЛ не простий допоміжний орган Генеральної Асамблеї ООН, який підтримує її діяльність із прав людини. Рада не лише готує проекти резолюцій Асамблеї із цих питань, але й ухвалює в межах компетенції власні рішення. До того ж Генеральна Асамблея створила в РПЛ процедури і механізми, які також уповноважені ухвалювати власні акти, що можуть бути спрямовані до РПЛ або безпосередньо до держав-членів ООН. Рада уповноважена створювати за необхідності власні допоміжні органи, що також ухвалюють акти, які можуть бути актами внутрішнього права ООН, а можуть мати значення і для розвитку загального міжнародного права прав людини. Своїми актами РПЛ координує діяльність Верховного комісара ООН із прав людини і Управління Верховного комісара із

прав людини (далі – УВКПЛ). Отже, постає питання класифікації та міжнародно-правової оцінки цих нормативних актів.

Основним видом актів Ради з прав людини є резолюції. Цікаво, що право Ради ухвалювати рішення у формі резолюції ніде в документах Генеральної Асамблеї не згадується. У фундаментальній резолюції Генеральної Асамблеї ООН 60/251 про заснування РПЛ закріплено її право на рекомендації, надавати звіти, приймати власні правила процедури, застосовувати або вдосконалювати процедури Комісії із прав людини тощо. Повноваженням ухвалювати «резолюції і рішення» РПЛ наділила себе сама, користуючись наданим їй правом ухвалювати власні правила процедури. У п. 11 резолюції Генеральної Асамблеї (далі – ГА) ООН зазначено: «Рада має застосовувати правила процедури, встановлені для комітетів Генеральної Асамблеї, з урахуванням їх застосовності, якщо Генеральна Асамблея або Рада згодом не домовляться про інше». На цій підставі Рада ухвалила Правила процедури як додаток до власної резолюції 1/5 і записала, що результатом її роботи є «резолюції і рішення». А в п. 118 додано, що актами Ради, «окрім резолюцій і рішень», можуть бути «рекомендації, висновки, резюме обговорень и заяви Голови. Оскільки такі результати матимуть інші правові наслідки, вони повинні доповнювати, а не замінювати собою резолюції і рішення». Отже, РПЛ не лише надала собі право ухвалювати резолюції і рішення, а й розширила перелік таких актів, одночасно зазначивши, що вони можуть мати «правові наслідки».

Резолюції є основним, найбільш значущим нормативним актом РПЛ, які вона ухвалює на своїх сесіях. Предметом резолюції можуть бути різні питання повноважень Ради.

Резолюції, спрямовані до Генеральної Асамблеї ООН із пропозицією ухвалити документ із прав людини. На практиці такі резолюції РПЛ містять проекти резолюцій Генеральної Асамблеї ООН. Так, на своїй першій сесії РПЛ ухвалила резолюцію, адресовану Генеральній Асамблеї ООН, із проханням відкрити для підписання, ратифікації та приєднання Міжнародну конвенцію для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень [2, с. 2]. Але таке рішення було оформлене у вигляді проекту резолюції ГА ООН. Так само Рада ухвалила і рекомендувала Генеральній Асамблеї ООН ухвалити Декларацію ООН про права корінних народів [3, с. 20].

В оцінках такої практики РПЛ можна почути твердження, хоча і з певними застереженнями, що Рада створює міжнародні стандарти прав людини. Так, П. Сандс і П. Клейн пишуть, що РПЛ може запроваджувати дії, що пов'язують всіх членів ООН із тим чи іншим «класичним джерелом міжнародного права» [4, с. 287–288]. Р. Фрідман пропонує піти в цьому питанні ще далі, говорячи про «можливий внесок Ради у розвиток міжнародного права» на підставі п. 5 (в) Резолюції ГА ООН 60/251, де обумовлено право РПЛ рекомендувати Генеральній Асамблеї ухвалити норми в галузі прав людини, які вже є юридично обов'язковими відповідно до міжнародного звичаєвого права [5, с. 107]. На нашу думку, ставлення до актів Ради як до правотворчих потребує обережності.

Справді, Рада, як свого часу і КПЛ, бере участь у розробленні документів, що можуть містити проекти міжнародних і міжнародно-правових актів. Але правовий статус РПЛ не надає їй права ухвалювати резолюції від імені ООН. Рада зобов'язана спрямовувати такі свої акти до Генеральної Асамблеї, яка також не має повноважень створювати норми загального міжнародного права. Проте ГА може іні-

ціювати своїми резолюціями правотворчий процес, чого не має РПЛ за своїми повноваженнями, бо залишається допоміжним органом ГА.

Наскільки резолюції РПЛ можуть бути обов'язковими для Генеральної Асамблеї ООН? На нашу думку, юридично, навіть з погляду внутрішнього права ООН, Генеральна Асамблея не зв'язана обов'язком ухвалити таку резолюцію чи ставити її до свого порядку денного, за винятком випадків, коли вона сама доручила РПЛ готувати відповідні документи. Але політично ГА не може уникнути розгляду таких проектів. Це питання політично узгоджується в робочих органах Генеральної Асамблеї ООН на етапі підготовки сесії. Практика ухвалення таких резолюцій РПЛ є традиційною і походить від подібної практики Комісії із прав людини. Процедура проходження проектів таких актів у самій Раді в цьому разі для Генеральної Асамблеї не має значення.

Резолюції, якими створюються допоміжні органи Ради або продовжуються їхні повноваження. Рада формально не обмежена в ухваленні таких рішень. Водночас вона визначає повноваження такого органу. У цьому сенсі РПЛ діє так само, як її попередниця – КПЛ, хоча остання була органом ЕКОСОП, а не Генеральної Асамблеї ООН. Наприклад, резолюцією 2001/46 від 23 квітня 2006 р. КПЛ створила Міжсесійну робочу групу відкритого складу для розроблення нормативного документа, що має обов'язкову силу, для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень. Так само своєю резолюцією 1995/32 від 3 березня 1995 р. КПЛ заснувала міжсесійну робочу групу відкритого складу з єдиною метою – розробити проект декларації ООН про права корінних народів. 2006 р. на своїй першій сесії РПЛ продовжила повноваження допоміжних органів Комісії із прав людини. Наприклад, продовжено на два роки «мандат Робочої групи з метою розроблення факультативного протоколу до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права» [6, с. 31].

Подібні рішення РПЛ варто вважати актами внутрішнього права ООН, і як такі вони мають правове значення. Обмеженням для їх ухвалення є бюджет ООН. Тут і може проявлятися роль бюрократії ООН, яка може впливати на ухвалення фінансових рішень. Формально незгоду з рішенням Ради ООН із прав людини може висловити Генеральна Асамблея, але такі випадки невідомі.

Резолюції з фінансових питань. РПЛ діє одночасно в межах бюджету ООН і в межах додаткових фінансових ресурсів, які Рада ООН із прав людини одержує від держав як адресні пожертвування. Але незалежно від джерела фінансування РПЛ залучає апарат Верховного комісара ООН із прав людини, який здійснює організаційно-технічне забезпечення її діяльності. Наприклад, у межах підготовки пункту «Право на розвиток» свого порядку денного РПЛ зверталася до УВКПЛ із проханням «вжити всіх необхідних заходів і виділити необхідні ресурси з метою ефективного виконання цієї резолюції» [7, с. 33].

Одним із найважливіших документів із фінансових питань є резолюція РПЛ «Про створення фондів для участі в механізмі універсального періодичного огляду Ради із прав людини» від 28 вересня 2007 р. [8]. Цим документом пропонується створення двох позабюджетних фондів: Фонду добровільних внесків на підтримку УПО з метою забезпечення участі в оглядах країн, що розвиваються, і особливо найменш розвинутих з них; і Фонду фінансової і технічної допомоги для сприяння державам у виконанні рекомендацій за результатами Універсального періодичного огляду.

На нашу думку, з міжнародно-правового погляду такі резолюції РПЛ мають беззаперечну силу в межах ООН, якщо вони підтвержені бюджетним або позабюджетним фінансуванням. Але формально-юридично такі резолюції не можуть не бути виконані адресатом – УВКПЛ. Структура відносин між РПЛ і УВКПЛ значною мірою побудована на

загальному і організаційно-технічному керуванні Управлінням із боку Ради¹.

Резолюції РПЛ зі зверненнями до держав про фінансування заходів Ради поза статутними внесками до бюджету ООН очевидно мають дуалістичну природу. Як акти внутрішнього права ООН вони запроваджують створення позабюджетних Фондів, діяльність яких забезпечуватимуть відповідні органи ООН², але поза межами ООН така резолюція має силу звичайної рекомендації.

Резолюції, якими скеровується діяльність допоміжних органів. Такі резолюції є типовими управлінськими рішеннями РПЛ. У цьому сенсі вони є обов'язковими для адресатів незважаючи на наявну в ООН традицію звертатися із проханнями, а не з наказами. Наприклад, з питання підготовки факультативного протоколу до Міжнародного пакту про соціальні, економічні і культурні права Рада «просила у зв'язку із цим Голову Робочої групи підготувати з урахуванням всіх думок, висловлених у ході сесій Робочої групи, зокрема щодо сфери дії та застосування факультативного протоколу, перший проект факультативного протоколу, що включає в себе проекти положень, які відповідають різним основним підходам, описаним в її аналітичному документі, для використання як основи на майбутніх переговорах; 3. Просить Робочу групу щорічно проводити нараду тривалістю в десять робочих днів і представляти доповіді Раді; 4. Постановляє запропонувати представнику Комітету з економічних, соціальних і культурних прав брати участь у цих нарадах як експерту» [9, с. 20].

Резолюції, якими РПЛ скерує діяльність Верховного комісара із прав людини. Як вже було зазначено, структура відносин Ради з прав людини і Верховного комісара ООН

¹ Див.: підр. 2.4 цього дослідження «Взаємодія Ради із прав людини з Верховним комісаром із прав людини і Управлінням Верховного комісара ООН із прав людини».

² Наприклад, 2 квітня 2008 р. УВКПЛ оголосило про створення Добровільного фонду для участі в УПО з поясненнями можливостей для країн, що розвиваються, отримання фінансової допомоги для участі в сесіях УПО та навчання персоналу, який залучається до підготовки Оглядів.

із прав людини побудована на необхідності забезпечення Комісаром як представником персоналу ООН діяльності Ради, що є міждержавним політичним органом організації. Прикладом тут може бути необхідність підготовки за ініціативою РПЛ певних міжнародних заходів. Саме в такий спосіб Рада здійснювала підготовчі заходи із проведення Міжнародної конвенції з ліквідації всіх форм расової дискримінації. У своїй резолюції РПЛ звернулася до Верховного комісара із прав людини із проханням «відібрати у взаємодії з регіональними групами п'ять висококваліфікованих експертів для вивчення змісту і параметрів матеріальних прогалин у чинних міжнародно-правових актах із боротьби з расизмом, расовою дискримінацією, ксенофобією і пов'язаною з ними нетерпимістю, включаючи, але не обмежуючись лише ними, сфери, виділені в заключних зауваженнях Голови семінару високого рівня, що відбувся в рамках четвертої сесії Міжурядової робочої групи; ця Група експертів, у взаємодії з договірними органами із прав людини, Спеціальним доповідачем з питань про сучасні форми расизму, расової дискримінації, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості, а також іншими відповідними власниками мандатів, повинна виробити базовий документ, що містить конкретні рекомендації про засоби або шляхи усунення цих прогалин, включаючи – але не обмежуючись тільки цим – розроблення нового факультативного протоколу до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації і ухвалення нових правових актів, таких, як конвенції або декларації» [10, с. 34].

В іншому випадку РПЛ своєю резолюцією доручала УВКПЛ здійснювати збір інформації в державах «для підготовки доповіді про порушення і нехтування правами людини і злочини, скоєні терористичною групою «БоксХарам», та їхні наслідки для прав людини у державах, що відчували наслідки таких актів, для забезпечення притягнення до відповідальності винних, і надати усну оновлену інформацію в рамках інтерактивного

діалогу, який відбудеться на 29-й сесії Ради із прав людини, а також представити доповідь для розгляду на її 30-й сесії» [11]. Жоден із керівних документів РПЛ чи УВКПЛ не визначає межі, в яких може здійснюватися співробітництво цих двох допоміжних органів Генеральної Асамблеї. Аналіз резолюцій РПЛ свідчить про те, що така діяльність є ситуативною і залежить від активності РПЛ, а зрештою – від ГА ООН.

За своєю юридичною силою такі резолюції РПЛ обов'язкові для виконання Верховним комісаром ООН із прав людини, хоча він за посадою є заступником Генерального секретаря ООН, а РПЛ – допоміжний орган ГА ООН.

Резолюції, якими затверджуються звіти допоміжних органів. Наприклад, доповідь Робочої групи та рішення Робочої групи про завершення своєї роботи з підготовки проекту Міжнародної конвенції для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень [12] або ж доповідь міжсесійної Робочої групи відкритого складу для розроблення проекту декларації ООН про права корінних народів [13]. Правове значення таких резолюцій пов'язане із припиненням повноважень допоміжних органів, а отже, і припиненням їх фінансування.

Резолюції РПЛ можуть містити міжнародно-правові оцінки дій держав. Це має наслідком значну поляризацію членів Ради, що, врешті, мінімізує вплив таких резолюцій на міжнародно-правові відносини або взагалі не дозволяє говорити про такий вплив.

Так, резолюцією 2/3 «Права людини на окупованих сирійських Голанах» від 27 листопада 2006 р. РПЛ звинуватила Ізраїль в анексії Голанських висот: «Незаконний характер рішення Ізраїлю від 14 грудня 1981 р. встановити свої закони, юрисдикцію й управління на окупованих сирійських Голанах, що призвело до фактичної анексії цієї території» [14, с. 5]. Окрім того, РПЛ констатувала «застосовність Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р. та відповідних положень Гаазької конвенції

1899 і 1907 рр. до окупованих сирійських Голан» (Резолюція ухвалена із занесенням до звіту про голосування, всього 32 голоси, з них 1 – проти, 14 – утрималися).

Висновки. Залежно від предмета резолюції можна, очевидно, говорити про її юридичну силу. Як видно з наведених прикладів, предмет резолюцій стосується або суто реалізації РПЛ її повноважень допоміжного органу ГА, який бере участь у підготовці її сесій, або організаційно-правових умов забезпечення

перебування РПЛ у системі допоміжних органів Генеральної Асамблеї ООН. У першому разі очевидним є, на нашу думку, рекомендаційний характер резолюцій РПЛ: Генеральна Асамблея ООН юридично жодним чином не пов'язана з рішеннями РПЛ, ухвалює свої резолюції виключно шляхом голосування держав-членів. У другому – резолюції РПЛ мають характер актів внутрішнього права ООН, ухвалені в межах компетенції РПЛ, а отже, обов'язкові до виконання.

Анотація

У статті проаналізовано резолюції Ради Організації Об'єднаних Націй із прав людини як одні з основних її актів. Визначено предмет резолюцій, це можуть бути різні питання, щодо яких сесія Ради ухвалює рішення, зокрема: резолюції, спрямовані до Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй із пропозицією ухвалити документ із прав людини; резолюції, якими створюються допоміжні органи Ради або продовжуються їхні повноваження; резолюції з фінансових питань; резолюції, якими скеровується діяльність допоміжних органів; резолюції, якими Рада скерує діяльність Верховного комісара із прав людини. Автор зазначає, що резолюції можуть бути етапом у міжнародно-правовому нормотворенні, зокрема, у разі внесення до Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй проектів міжнародних договорів, підготовлених Радою із прав людини.

Ключові слова: резолюції, акти, Рада ООН, допоміжні органи, Верховний комісар, права людини, компетенція.

Аннотация

В статье проанализированы резолюции Совета Организации Объединенных Наций по правам человека как один из основных ее актов. Определен предмет резолюций, это могут быть различные вопросы, по которым сессия Совета принимает решение, в частности: резолюции, направленные Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций с предложением принять документ по правам человека; резолюции, которыми создаются вспомогательные органы Совета или продляются их полномочия; резолюции по финансовым вопросам; резолюции, которыми организуется деятельность вспомогательных органов; резолюции, которыми Совет организует деятельность Верховного комиссара по правам человека. Автор отмечает, что резолюции могут быть этапом в международно-правовом нормотворчестве, в частности, в случае вынесения на Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций проектов международных договоров, подготовленных Советом по правам человека.

Ключевые слова: резолюции, акты, Совет ООН, вспомогательные органы, Верховный комиссар, права человека, компетенция.

Asiryar S.R. Resolutions of the Organization of the United Nations on Human rights and their juridical force

Summary

The article analyzes the resolutions of the United Nations Human Rights Council as one of its main acts. The subject of the resolution is defined, and this may include various issues from which the

Council decides, in particular: resolutions addressed to the General Assembly of the United Nations with a proposal to adopt a human rights document; resolutions establishing subsidiary organs of the Council or continuing their powers; resolutions on financial issues; resolutions governing the activities of subsidiary bodies; resolutions by which the Council directs the activities of the High Commissioner for Human Rights. The author notes that resolutions maybe a stage in international legal regulation, in particular, in the case of submission to the General Assembly of the United Nations of draft international agreements prepared by the Human Rights Council.

Key words: resolutions, acts, UN Council, subsidiary bodies, High Commissioner, human rights, competence.

Список використаних джерел:

1. Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2002. 560 с. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1046_page_1.html.
2. Организация Объединенных Наций. Доклад Совета по правам человека. Первая сессия (19–30 июня 2006 г.). Первая специальная сессия (5–6 июля 2006 г.). Вторая специальная сессия (11 августа 2006 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят первая сессия. Дополнение № 53 (A/61/53). Нью-Йорк, 2006. С. 2.
3. Резолюция Совета по правам человека 1/2 «Рабочая группа Комиссии по правам человека для разработки проекта декларации в соответствии с п. 5 резолюции 49/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 г.» от 29 июня 2006 г. / Организация Объединенных Наций. Доклад Совета по правам человека. Первая сессия (19–30 июня 2006 г.). Первая специальная сессия (5–6 июля 2006 г.). Вторая специальная сессия (11 августа 2006 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят первая сессия. Дополнение № 53 (A/61/53). Нью-Йорк, 2006. С. 20.
4. Bowett's Law of International Institutions / eds. P. Sands, P. Klein. 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 2001. P. 287–288.
5. Freedman R. The United Nations Human Rights Council. A critique and early assessment. Routledge, 2013. P. 107.
6. Резолюция Совета по правам человека 1/3 «Рабочая группа открытого состава по факультативному протоколу к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах» от 29 июня 2006 г. / Организация Объединенных Наций. Доклад Совета по правам человека. Первая сессия (19–30 июня 2006 г.). Первая специальная сессия (5–6 июля 2006 г.). Вторая специальная сессия (11 августа 2006 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят первая сессия. Дополнение № 53 (A/61/53). Нью-Йорк, 2006. С. 31.
7. Резолюция Совета по правам человека 1/4 «Право на развитие» от 29 июня 2006 г. / Организация Объединенных Наций. Доклад Совета по правам человека. Первая сессия (19–30 июня 2006 г.). Первая специальная сессия (5–6 июля 2006 г.). Вторая специальная сессия (11 августа 2006 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят первая сессия. Дополнение № 53 (A/61/53). Нью-Йорк, 2006. С. 33.
8. Резолюция Совета по правам человека «Об учреждении фондов для участия в механизме универсального периодического обзора Совета по правам человека» от 28 сентября 2007 г. UN Doc. HRC/RES/6/17.
9. Резолюция Совета по правам человека 1/2 «Рабочая группа Комиссии по правам человека для разработки проекта декларации в соответствии с п. 5 резолюции 49/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 г.» от 29 июня 2006 г. / Организация Объединенных Наций.

- Доклад Совета по правам человека. Первая сессия (19–30 июня 2006 г.). Первая специальная сессия (5–6 июля 2006 г.). Вторая специальная сессия (11 августа 2006 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят первая сессия. Дополнение № 53 (A/61/53). Нью-Йорк, 2006. С. 20.
10. Резолюция Совета по правам человека 1/5 «Межправительственная рабочая группа по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий» от 29 июня 2006 г. / Организация Объединенных Наций. Доклад Совета по правам человека. Первая сессия (19–30 июня 2006 г.). Первая специальная сессия (5–6 июля 2006 г.). Вторая специальная сессия (11 августа 2006 г.). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят первая сессия. Дополнение № 53 (A/61/53). Нью-Йорк, 2006. С. 34.
 11. Резолюция Совета по правам человека S-23/1 «Злодеяния, совершенные террористической группой «БокоХарам», и их последствия для прав человека в затрагиваемых государствах» от 1 апреля 2015 г. UNDoc. A/HRC/RES/S-23/1.
 12. Report of the Intersessional open-ended working group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced is appearance. UN Doc. E/CN.4/2006/57.
 13. Report of the open-ended intersessional working group on a draft United Nations declaration on the rights of indigenous people. UN Doc. E/CN.4/2006/79.
 14. Резолюция Совета по правам человека 2/3 «Права человека на оккупированных сирийских Голанах» от 27 ноября 2006 г. / Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят вторая сессия. Дополнение № 53 (A/62/53). Доклад Совета по правам человека. Нью-Йорк, 2007. С. 5.