

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.123

С. Р. Асірян
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ВЗАЄМОДІЯ РАДИ ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ З ВЕРХОВНИМ КОМІСАРОМ І УПРАВЛІННЯМ ВЕРХОВНОГО КОМІСАРА ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ

Існування розгалуженої системи органів ООН з прав людини так чи інакше ставить питання про співвідношення їхніх повноважень, їхньої діяльності, про існування або відсутність ієрархії цих органів, беручи до уваги їх підпорядкування різним головним органам ООН. У цьому сенсі РПЛ і УВКПЛ є найбільш відомими правозахисними органами Організації, але це одночасно абсолютно різні підрозділи ООН. РПЛ – це окрема від УВКПЛ структура. УВКПЛ є підрозділом Секретаріату ООН і підпорядковується Генеральному секретарю ООН. УВКПЛ надає РПЛ технічну, експертну та організаційну підтримку, але їй не підпорядковане.

Водночас варто зазначити, що ВКПЛ є контрольним органом. О.Г. Шульц із цього приводу зауважує таке: «Міжнародні механізми з прав людини, до яких належить механізм Верховного комісара, створені з метою здійснення контролю над процесом імплементації положень міжнародних угод, а не примусу держав до їх виконання». У цьому сенсі він подібний до РПЛ як органу міжнародної імплементації міжнародно-правових зобов'язань із прав людини. Але було б не зовсім правильно не вважати його одночасно й органом, що бере участь у «м'якому» примусі держав. Як орган ООН, пов'язаний із Радою з прав людини, він не є одночасно також частиною її примусового механізму, хоча на перший погляд це і не виглядає очевидним.

У міжнародно-правових дослідженнях звертається увага на тісну взаємодію РПЛ і Верховного комісара та його Управління, висловлюється думка про складну структуру офісу Верховного комісара та існування в цій структурі двох органів: власне самого Верховного комісара з прав людини і УВКПЛ. [1] Не заглиблюючись у питання про наукову чи практичну доцільність такого поділу структури офісу Верховного комісара з прав людини як органу ООН, зазначимо, що в зовнішніх стосунках з іншими органами ООН, зокрема з РПЛ, цей поділ не має значення. Верховного ко-

місара розглядають як посадову особу, яка очолює Управління і до якої спрямовують усі резолюції та рішення органів ООН, що потребують реагування чи то з боку Верховного комісара, чи то з боку Управління Верховного комісара.

Пропозиція створити посаду Верховного комісара з прав людини вперше прозвучала у 1967 році у резолюції 14 (XXIII) Комісії з прав людини. ЕКОСОР погодилась із рекомендаціями Комісії та на 42-й сесії прийняла відповідну резолюцію (резолюція 1237 (XII)), адресовану Генеральній Асамблеї ООН. Асамблея розглядала це питання безліч разів. Одночасно в системі ООН створювалися все нові органи контролю за дотриманням прав людини. На початок 1990-х років їх налічувалось більше двадцяти і координувати їхню діяльність було вкрай важко. Тому напередодні Всесвітньої конференції з прав людини під час проведення 48-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН це питання було вирішене. 20 грудня 1993 року Асамблея прийняла резолюцію 48/141 про заснування посади Верховного комісара з прав людини [2]. Верховним комісаром є особа, що характеризується високими моральними засадами й чесністю та має досвід, зокрема, в галузі прав людини, а також загальні знання і розуміється на різних культурах, що особливо необхідно для безстороннього, об'єктивного, невинуватого й ефективного виконання обов'язків Верховного комісара. Одним із найважливіших питань його повноважень Асамблея визначила посилення координації різних органів із прав людини (у системі ООН і за її межами) та підвищення їхньої ефективності [3, с. 64–68]. У документі, підготовленому для четвертої сесії Підготовчого комітету Всесвітньої конференції 1993 року, зазначено: «Всесвітній конференції треба визнати необхідність створення посади спеціального комісара з прав людини як незалежної інстанції високого рівня, яка займається правами людини» [4, с. 2]. Ця рекомендація врешті знайшла відображення у підсумковому документі Віденської всесвітньої

конференції (14–25 червня 1993 року), а саме в аспекті зміцнення координації роботи органів ООН із захисту прав людини.

У рамках загальної компетенції, повноважень і рішень Генеральної Асамблеї, ЕКОСОП і Комісії з прав людини можна узагальнено визначити такі обов'язки Верховного комісара: заохочувати і захищати ефективно здійснення всіма людьми всіх громадянських, культурних, економічних, політичних і соціальних прав; виконувати завдання, доручені йому компетентними органами системи Організації Об'єднаних Націй у галузі прав людини і надавати їм рекомендації з метою сприяння ефективному заохоченню та захисту всіх прав людини; заохочувати й захищати реалізацію права на розвиток і посилювати для цього підтримку з боку відповідних органів системи ООН; надавати через Центр із прав людини Секретаріату та інші відповідні установи консультативні послуги та технічну і фінансову допомогу на прохання зацікавленої держави і в разі необхідності регіональних організацій із прав людини з метою підтримати здійснення заходів і програм у галузі прав людини; координувати відповідні навчальні і пропагандистські програми Організації Об'єднаних Націй у галузі прав людини; відігравати активну роль у справі усунення нинішніх перешкод і вирішення нових завдань на шляху до повної реалізації всіх прав людини і в справі недопущення продовження порушень прав людини в усьому світі; розширювати міжнародне співробітництво з метою заохочення та захисту всіх прав людини; координувати діяльність у галузі заохочення та захисту прав людини в рамках всієї системи ООН; здійснювати загальне керівництво діяльністю Центру з прав людини.

Але на практиці, як зазначають дослідники, повноваження Комісара зараз – це такі: «участь у процесі імплементації міжнародних стандартів із прав людини на міжнародному та національному рівнях; надання державам допомоги у створенні національних установ щодо заохочення і захисту прав людини; поширення освіти в галузі прав людини; сприяння у вирішенні конфліктів; допоміжне обслуговування договірних органів і спеціальних процедур Комісії з прав людини; науково-дослідна діяльність тощо. При цьому більшість ініціатив Верховного комісара реалізується в рамках програм технічного співробітництва, що сприяють зміцненню потенціалу національних систем заохочення і захисту прав людини і є найкращою формою запобігання конфліктам у державах. Результатом діяльності механізму Верховного комісара ООН з прав людини є вироблення однакового підходу держав до проблеми прав людини» [1]. Отже повноваження Верховного комісара з прав людини нерідко виглядають такими самими, як і повноваження Ради з прав людини.

До цього варто додати, що є не лише конкуренція компетенції РПЛ і Верховного комісара з прав людини, але й пропозиції значно зміцнити повноваження Комісара, фактично протиставити його Раді. Наприклад, надати йому прямий доступ до Ради Безпеки ООН у ситуаціях, що потребують невідкладних дій [5, с. 37–57]. Такі пропозиції щодо розширення компетенції Комісара, безумовно, виходять за рамки його статусу організаційно-технічного органу і можуть вступати у конфлікт із повноваженнями Ради з прав людини. Тому можна погодитися з висловленими застереженнями про те, що «за умови розширення цих повноважень механізм Верховного комісара набуде ознак «наднаціонального» органу» [1]. Отже, правильним, на нашу думку, був би підхід щодо надання Комісару повноважень діяти за дорученням Ради, а не перебирати на себе її функції: «... надати Комісару право вживати за дорученням Ради Безпеки ООН відповідних заходів із запобігання ситуаціям, які можуть виникнути внаслідок порушень прав людини» [1]. Як зазначають дослідники, розв'язання цього конфлікту нині не є кризовим: «На наш погляд, дуже важливим є той факт, що Управління Верховного комісара з прав людини намагається привернути увагу всієї світової спільноти в цьому контексті, беруться до розгляду всі пропозиції, аналізуються й опрацьовуються різні варіанти вдосконалення роботи договірних органів спеціальних процедур. Залишається сподіватися, що найближчим часом буде знайдено комплексний варіант оздоровлення сформованої системи, яка приведе до підвищення її ефективності і відповідно авторитету» [6, с. 20].

Отже, виникає непросте питання реального співвідношення компетенції РПЛ і Верховного комісара з прав людини у сфері координації діяльності органів ООН з прав людини – одного з найважливіших повноважень, що, на нашу думку, є визначальним у з'ясуванні ієрархії цих органів ООН, якщо вона існує. Як видно, такі повноваження одночасно мають ці два органи, обидва вони створені Генеральною Асамблеєю ООН. Оскільки межі їхньої компетенції встановлено одним органом, то й співвідношення компетенції може бути встановлено або Генеральною Асамблеєю, або практикою діяльності цих двох органів, що знову-таки повинна визнаватися Генеральною Асамблеєю ООН.

На нашу думку, співвідношення компетенції РПЛ і ВКПЛ у широкому розумінні й у сфері координації діяльності інших органів зокрема співвідноситься як повноваження органів, що формують політику ООН, і органів, які надають їм організаційно-технічну допомогу. Загалом, такий підхід є поширеним серед дослідників правозахисних механізмів ООН [7, с. 221–244]. Такий висновок впливає з аналізу резолюції Генераль-

ної Асамблеї ООН 48/141 від 20 грудня 1993 року про створення посади Верховного комісара ООН з прав людини [8]. Відповідно до п. 5 резолюції 48/141 Верховний комісар зобов'язаний надавати щорічні доповіді про свою діяльність до РПЛ і Генеральної Асамблеї ООН, що Верховний комісар і зробив уже в 1994 році. Хоча ці доповіді мають на перший погляд формальний характер, РПЛ завдяки ним отримала організаційні важелі впливу на УВКПЛ [7, с. 221–244]. У свою чергу, жодним із документів ООН не було передбачено звітування Комісії з прав людини, а згодом РПЛ перед Верховним комісаром із прав людини.

Така ієрархічна побудова співвідношення компетенції Ради ООН з прав людини і Верховного комісара ООН з прав людини впливає також і співвідношення компетенції органів, яким підпорядковуються РПЛ і ВКПЛ. Як відомо, КПЛ створювалася як допоміжний орган Економічної і соціальної ради ООН, РПЛ – як допоміжний орган Генасамблеї ООН. Посада Верховного комісара з прав людини запроваджена в офісі Генерального секретаря ООН. За своїм статусом Верховний комісар є заступником Генерального секретаря ООН. Він діє у рамках Статуту ООН, Загальної декларації прав людини, інших міжнародних документів у галузі прав людини і несе основну відповідальність за діяльність міжнародного співтовариства в галузі прав людини.

Згідно із згаданою резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/141 Верховного комісара призначає Генеральний секретар ООН, а затверджує Генеральна Асамблея ООН. Відповідно до Статуту ООН (ст. 7) головними органами ООН є Генеральна Асамблея, Рада Безпеки, Економічна і соціальна рада, Рада з опіки, Міжнародний суд і Секретаріат, причому різниця в повноваженнях Генасамблеї ООН і Секретаріату досить суттєва. Секретаріат є органом організаційно-технічного забезпечення роботи ООН, тоді як Генасамблея ООН «уповноважується обговорювати будь-які питання чи справи у межах цього Статуту або ті, які стосуються повноважень і функцій кожного з органів, передбачених цим Статутом» (ст. 10 Статуту ООН). Не випадково багато вчених розглядає ВКПЛ як орган із виключними повноваженнями. Наприклад, І.В. Ширьова пише: «Центральним органом, на сесіях якого обговорюються всі основні питання, що мають безпосередній стосунок до сфери прав людини і за якими приймаються відповідні рішення та резолюції, є РПЛ» [6, с. 20]. З огляду на цей факт повноваження найважливіших допоміжних органів Генасамблеї ООН не можуть бути, на нашу думку, вужчими від повноважень органів Секретаріату ООН з тих самих питань. Наявна структура УВКПЛ підтверджує цей висновок: серед чотирьох основних підрозділів Управління один – це відділ із забезпечення робо-

ти Ради з прав людини. Отже, Верховний комісар повинен здійснювати координацію роботи органів ООН з прав людини в межах, які не суперечать заходам, що їх здійснює РПЛ.

Окрім координації діяльності органів ООН з прав людини, ВКПЛ здійснює ще 11 повноважень, серед яких є повноваження, що може входити у конфлікт із повноваженнями Ради ООН з прав людини. Як відображено у Віденській декларації та Програмі дій, це – повноваження здійснювати раціоналізацію, адаптацію, зміцнення й оптимізацію механізмів ООН у галузі прав людини з метою підвищення їхньої дієвості й ефективності [9, с. 17–18]. Але і з цього питання Верховний комісар повинен звітувати Раді ООН з прав людини. У свою чергу, як це можна побачити з актів Ради ООН з прав людини, вона неодноразово порушувала у своїй діяльності саме це питання, посилаючись на доручення, надані їй Генеральною Асамблеєю ООН.

Для того щоб остаточно оцінити співвідношення компетенції РПЛ і Верховного комісара ООН з прав людини, треба звернутися до Резолюції РПЛ 4/6 «Зміцнення Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини» від 30 березня 2007 року. Її текст варто навести максимально повно в тій частині, що стосується визначення Радою повноважень Комісара у світлі мандата, наданого Раді Генасамблеєю ООН, та практики взаємовідносин ВКПЛ з колишньою КПЛ: УВКПЛ «є спільною організацією для всіх, тому має відображати різноманітність традицій, і в цьому контексті <...> Управління Верховного комісара <...> керується у своїй кадровій політиці ст. 101 Статуту Організації Об'єднаних Націй, яка відіграє найважливішу роль у галузі забезпечення здійснення принципів універсальності, об'єктивності та невибіркової під час розгляду питань прав людини» (п. 1) [10]. На прохання Ради УВКПЛ буде «продовжувати практику найкращого використання наявного експертного досвіду в галузі прав людини, що стосується тих регіонів, де проводиться така діяльність, і у відповідних випадках черпати з таких регіонів» (п. 3). За дорученням РПЛ Верховний комісар буде «брати до уваги» всі відповідні резолюції Генасамблеї та Ради під час планування заходів УВКПЛ та «належним чином відображати їх у своїх щорічних доповідях Раді і Асамблеї» (п. 4). На прохання Ради УВКПЛ буде «забезпечувати транспарентність його заходів і діяльності шляхом проведення постійного діалогу та консультацій із державами-членами, зокрема, під час регулярних брифінгів і з урахуванням відповідних резолюцій Генеральної Асамблеї та Ради» (п. 5). Також Комісар надаватиме «всім державам належну фінансову і бюджетну інформацію про Управління, зокрема, шляхом проведення неформальних брифінгів

із питань добровільних внесків, включно з даними про їхню частку в загальному бюджеті» (п. 6). РПЛ бере на себе обов'язок сприяти фінансовому забезпеченню діяльності УВКПЛ, «щоб Управління Верховного комісара мало можливість дієво, ефективно й оперативно здійснювати свої мандати», та скеровує витрати УВКПЛ відповідно до напрямів діяльності Ради (пп. 7, 8, 10, 14). РПЛ впливає та скеровує організаційну, аналітичну, дослідницьку і кадрову діяльність УВКПЛ (пп. 11, 17). РПЛ вимагає від УВКПЛ звітувати їй про його співпрацю «з іншими органами Організації Об'єднаних Націй і про їх здійснення відкритим і гласним чином» з метою її скеровування (п. 16). РПЛ «постановляє розглянути питання про виконання цієї резолюції на одній зі своїх майбутніх сесій у рамках відповідного пункту порядку денного» [10].

Зважаючи на викладене, загалом, можна констатувати, що структура відносин між Радою ООН з прав людини і Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини значною мірою побудована на загальному і організаційно-технічному керуванні Управлінням із боку Ради. Це проявляється у багатьох питаннях. По суті, структура Управління Верховного комісара ООН з прав людини цілком використовується Радою для здійснення своїх повноважень. І це стосується не лише Спеціального відділу у складі Управління, що забезпечує роботу Ради.

Отже, УВКПЛ здійснює повноваження через чотири основні структурні одиниці, а саме: відділ по забезпеченню роботи Ради з прав людини та договорів; відділ за спеціальними процедурами; відділ по роботі з місіями на місцях і технічного співробітництва; відділ з питань досліджень і права на розвиток. Окрім того, Управління має представництва в окремих державах і сприяє правозахисним установам та організаціям у виконанні їхніх функцій і обов'язків, а також допомагає окремим особам у здійсненні їхніх прав.

Література

1. Шульц О.Г. Механизм Верховного комиссара ООН по правам человека в международном праве: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. М., 2005. 194 с. (Науч. б-ка диссертаций и авторефератов). URL: <http://www.dissercat.com/content/mekhanizm-verkhovnogo-komissara-oon-po-pravam-cheloveka-v-mezhdunarodnom-prave#ixzz3yWbjYzCm>.
2. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/141 «Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека» от 20 декабря 1993 г. UN Doc. A/RES/48/141.
3. Status of Preparation of Publications, Studies and Documents for the World Conference. World Conference on Human Rights. 22 April 1993. UN Doc. A/CONF.157/PC/60/Add.6. P. 64–68.

4. NGO Statement. 20 April 1993. UN Doc. A/CONF.157/PC/79. P. 2.

5. Тихонов А.А. Верховный комиссар ООН по правам человека. Моск. журн. междунар. права. 1995. № 1. С. 37–57.

6. Ширёва И.В. Механизм защиты прав человека в органах Организации Объединенных Наций и в ее специализированных учреждениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. М., 2013. С. 20.

7. Nossel S., Broecker C. The High Commissioner for Human Rights and the UN Human Rights Council. The United Nations High Commissioner for Human Rights / ed. Felice D. Gaer and Christen L. Broecker. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014. P. 221–244.

8. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/141 «Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека» от 20 декабря 1993 года. UN Doc. A/RES/48/141.

9. World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action. June 1993. UN Doc. A/CONF/157/24. II. P. 17–18.

10. Резолюция Совета по правам человека 4/6 «Укрепление Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека» от 30 марта 2007 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестидесят вторая сессия. Дополнение № 53 (A/62/53). Доклад Совета по правам человека. Нью-Йорк, 2007. С. 45–49.

Анотація

Асірян С. Р. Взаємодія Ради ООН з прав людини з Верховним комісаром і Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини. – Стаття.

У науковій статті досліджено питання взаємодії Ради ООН з прав людини з Верховним комісаром та Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини, проведено співвідношення їхніх повноважень у сфері координації діяльності органів ООН в галузі прав людини. Висловлюється думка про складну структуру офісу Верховного комісара та існування в цій структурі двох органів: власне самого Верховного комісара з прав людини і УВКПЛ. Автор пропонує значно зміцнити повноваження Комісара, фактично протиставити його Раді.

Ключові слова: Рада ООН, права людини, Верховний комісар, компетенція, міжнародні механізми, стандарти.

Аннотация

Асирян С. Р. Взаимодействие Совета ООН по правам человека с Верховным комиссаром и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. – Статья.

В научной статье исследованы вопросы взаимодействия Совета ООН по правам человека с Верховным комиссаром и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, проведено соотношение их полномочий в сфере координации деятельности органов ООН в области прав человека. Высказывается мнение о сложной структуре офиса Верховного комиссара и существовании в этой структуре двух органов: собственно самого Верховного комиссара по правам человека и УВКПЧ. Автор предлагает значительно укрепить полномочия Комиссара, фактически противопоставить его Раде.

Ключевые слова: Совет ООН, права человека, Верховный комиссар, компетенция, международные механизмы, стандарты.

Summary

Asiryan S. R. Interaction of the United Nations Human Rights Council with the High Commissioner and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – Article.

The scientific article focuses on the issues of the interaction of the UN Human Rights Council with the High Commissioner and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, and the relationship between their powers in the field of coordinating the

activities of the UN bodies in the field of human rights. The opinion is expressed on the complex structure of the Office of the High Commissioner and the existence of two bodies in this structure: in fact, the High Commissioner for Human Rights and OHCHR. The author proposes to significantly strengthen the powers of the Commissioner, actually to oppose it to the Council.

Key words: UN Council, Human Rights, High Commissioner, competence, international mechanisms, standards.