

*Абашидзе А.Х.,
д.ю.н., профессор кафедры международного права РУДН,
член Комитета ООН по экономическим,
социальным и культурным правам
Гольтяев А.О.,
соискатель кафедры международного права РУДН*

Универсальный периодический обзор – новый механизм в области прав человека

Универсальный периодический обзор (УПО) – это новый механизм в области прав человека. С его помощью Совет по правам человека периодически проводит оценку выполнения обязательств по соблюдению прав человека в каждом из 192 государств – членов ООН. Основой УПО являются: Устав ООН; Всеобщая декларация прав человека; договоры о правах человека, участником которых является государство; заявления и обязательства государств, в том числе взятые при представлении их кандидатур для избрания в Совет по правам человека. При УПО учитываются также применимые нормы международного гуманитарного права. Универсальный периодический обзор призван:

- поощрять универсальность, взаимозависимость, неделимость и взаимосвязанность всех прав человека;
- служить механизмом сотрудничества, основанным на объективной и надёжной информации и на интерактивном диалоге;
- обеспечивать универсальный охват всех государств и равное отношение к ним;
- быть межправительственным процессом, направляемым государствами – членами ООН и ориентированным на принятие конкретных мер;
- обеспечивать полное участие рассматриваемой страны;

- дополнять (а не дублировать) другие механизмы по правам человека;
- проводиться на объективной, транспарентной, неизбирательной, конструктивной, неконфронтационной и неполитизированной основе;
- не быть слишком обременительным для соответствующего государства и для повестки дня Совета по правам человека;
- не быть слишком долгим; он должен быть реалистичным и не должен отвлекать непропорционально много времени, людских и финансовых ресурсов;
- не ослаблять потенциал Совета по правам человека реагировать на неотложные ситуации в области прав человека;
- полностью интегрировать гендерную перспективу;
- без ущерба для обязательств, вытекающих из элементов, составляющих основу УПО, учитывать уровень развития и специфику стран;
- обеспечивать участие всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и национальные правозащитные учреждения в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 г. и резолюцией 1996/31 ЭКОСОС от 25 июля 2006 г., а также любыми решениями, которые могут быть приняты Советом по правам человека в этой связи.

Целями УПО являются:

- улучшение положения в области прав человека на местах;
- выполнение обязательств государства в области прав человека и оценка позитивных изменений и проблем, стоящих перед государством;
- укрепление потенциала государства и технической помощи в консультации с соответствующим государством и с его согласия;
- обмен примерами наилучшей практики между государствами и другими заинтересованными сторонами;
- поддержка сотрудничества в области поощрения и защиты прав человека;
- поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с Советом по правам человека, другими правозащитными органами и Управлением Верховного комиссара

ООН по правам человека. Проведение УПО началось после утверждения Советом по правам человека соответствующего механизма. Очередность проведения УПО основывается на принципах универсальности и равного отношения. Все государства – члены Совета проходят УПО в течение срока их членства. При этом первоначальные члены Совета по правам человека, особенно избранные на один или два года, прошли обзор в первую очередь. Обзор должны проходить как государства – члены Совета по правам человека, так и государства-наблюдатели.

При отборе стран для УПО должен соблюдаться принцип справедливого географического распределения. Первые государства-члены и государства-наблюдатели для обзора были отобраны от каждой региональной группы по жребию таким образом, чтобы обеспечить полное соблюдение принципа справедливого географического распределения. Затем страны были отобраны в алфавитном порядке из государств – членом Совета по правам человека, а затем из оставшихся государств – членом ООН. Промежуток между циклами проведения УПО должен быть разумным, с тем чтобы учесть возможность государств подготовиться к следующему циклу и возможность других заинтересованных сторон отреагировать на просьбы, высказанные в ходе обзора. Периодичность обзора для первого цикла составляет четыре года. Это предполагает проведение обзоров по 48 государствам в год на трёх сессиях Рабочей группы двухнедельной продолжительностью каждая. Было решено, что после завершения первого обзорного цикла Совет по правам человека может пересмотреть его формы и периодичность на основе примеров наилучшей практики и извлечённых уроков. Универсальный периодический обзор проводится на основе следующих документов:

- информации от соответствующего государства, которая может иметь форму национального доклада, подготовленного на основе общих руководящих принципов, утверждённых Советом по правам человека и любой другой информации, которая будет сочтена уместной соответствующим государством и которая может представляться либо устно, либо письменно при том условии, что письменный материал с кратким изложением такой информации

не должен превышать по объёму 20 страниц, чтобы гарантировать равное отношение ко всем государствам и не перегружать механизм УПО. Государствам предлагается готовить такие материалы в рамках процесса широких консультаций на национальном уровне со всеми заинтересованными сторонами;

- подготовленной Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека дополнительной подборки информации, содержащейся в докладах договорных органов, специальных процедур, включая замечания и комментарии соответствующего государства, и других соответствующих официальных документах ООН, объём которой не должен превышать 10 страниц;
- дополнительной заслуживающей доверия и надёжной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения УПО, которую Совет по правам человека также должен принимать во внимание. Управление Верховного комиссара по правам человека готовить резюме такой информации объёмом не более 10 страниц. Документы, подготавливаемые Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, должны следовать структуре общих руководящих принципов, принятых Советом по правам человека в отношении информации, подготавливаемой соответствующим государством. Как письменный материал государства, так и резюме, подготавливаемые Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, должны быть готовы за шесть недель до проведения обзора Рабочей группой, чтобы обеспечить одновременное распространение документов на шести официальных языках ООН в соответствии с резолюцией 53/208 Генеральной Ассамблеи от 14 января 1999 г.

Проведение УПО осуществляется в следующем порядке:

- обзор проводится в одной Рабочей группе, возглавляемой Председателем Совета по правам человека и состоящей из государств – членом Совета по правам человека. Состав делегации определяется каждым государством-членом. Поставлена задача учредить Целевой фонд добровольных взносов для УПО, с тем чтобы содействовать участию раз-

вивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в механизме УПО;

- в обзоре, в том числе в интерактивном диалоге, могут участвовать государства-наблюдатели;
- другие соответствующие заинтересованные стороны могут присутствовать при проведении УПО в Рабочей группе;
- для упрощения каждого обзора, в том числе подготовки доклада Рабочей группы, создаётся группа из трёх докладчиков, отобранных по жребию из числа членов Совета по правам человека и от различных региональных групп. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека оказывает докладчикам необходимое содействие и экспертную помощь. Соответствующая страна может просить о том, чтобы один из трёх докладчиков представлял её собственную региональную группу, а также может просить о замене кого-либо из докладчиков, но только единожды. Докладчик может просить освободить его от участия в конкретном обзоре. Интерактивный диалог между страной, проходящей УПО, и Советом по правам человека происходит в Рабочей группе. Докладчики могут готовить подборки тем или вопросов для их препровождения государству, проходящему обзор, чтобы помочь ему подготовиться и заострить интерактивный диалог, гарантируя при этом справедливость и транспарентность. Продолжительность УПО в Рабочей группе составляет три часа для каждой страны. Дополнительное время продолжительностью до одного часа выделяется для рассмотрения итогового документа Советом по правам человека в пленарном заседании. По полчаса выделяется для принятия доклада каждой проходящей УПО страны в Рабочей группе. Разумное время должно быть выделено между проведением УПО и принятием доклада каждого государства в Рабочей группе. Итоговый документ принимается Советом по правам человека на пленарном заседании в виде доклада с кратким изложением хода обзора, заключений и/или рекомендаций, а также добровольных обязательств соответствующего государства. Универсальный периодический обзор представляет собой механизм сотрудничества. Его итоговый документ может включать в себя, в частности:

- объективную и транспарентную оценку положения в области прав человека в рассматриваемой стране, включая позитивные сдвиги и вызовы, стоящие перед страной;
- примеры наилучшей практики;
- упор на укрепление сотрудничества в целях поощрения и защиты прав человека;
- рекомендации по поводу оказания технической помощи и укрепления потенциала в консультации с соответствующей страной и с её согласия. Совету по правам человека предстоит принять решение о том, будет ли он прибегать к существующим финансовым механизмам или создаст новый механизм;
- добровольные обещания и обязательства, принятые на себя проходящей УПО страной. Проходящая обзор страна должна в полной мере участвовать в выработке итогового документа. До принятия итогового документа пленарным заседанием Совета по правам человека соответствующему государству предоставляется возможность представить ответы на вопросы или темы, которые не были должным образом затронуты в ходе интерактивного диалога. Соответствующему государству и государствам – членам Совета по правам человека, а также государствам-наблюдателям предоставляется возможность выразить свои мнения по поводу итогового документа обзора до принятия по нему решения пленарным заседанием. Другим заинтересованным сторонам предоставляется возможность высказать общие замечания до принятия итогового документа пленарным заседанием. Рекомендации, которые пользуются поддержкой со стороны соответствующего государства, будут обозначены в качестве таковых. Должны быть отмечены другие рекомендации вместе с замечаниями по ним соответствующего государства. И те, и другие включаются в итоговый доклад, который затем принимается Советом по правам человека. Итоговый документ УПО как механизм сотрудничества должен осуществляться, в первую очередь, соответствующим государством, а также, в случае необходимости, другими заинтересованными сторонами. По-

следующий УПО, в частности, должен быть сосредоточен на осуществлении предыдущего итогового документа. В повестку дня Совета по правам человека на постоянной основе должен входить пункт, посвященный УПО. Международное сообщество призвано оказывать помощь в осуществлении рекомендаций и выводов, касающихся наращивания потенциала и технической помощи, в консультации с соответствующей страной и с её согласия.

При рассмотрении итогового документа УПО Совет по правам человека будет решать, требуются ли какие-либо конкретные последующие меры, и если да, то когда они должны быть приняты. После исчерпания всех мер, направленных на поощрение государства к сотрудничеству с механизмом УПО, Совет по правам человека в надлежащем порядке будет рассматривать случаи упорного отказа от сотрудничества с механизмом.

УПО, таким образом, относится к системе универсального международного контроля над исполнением государствами своих договорных обязательств в области прав человека, которая появилась сравнительно недавно. Своеобразной точкой отсчёта можно считать вступление в силу Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1969), хотя международное регулирование отдельных прав человека и соответствующие контрольные механизмы существовали и ранее¹. За прошедшие четыре десятилетия система значительно расширилась: в настоящее время она включает в себя девять базовых международных договоров².

¹ Достаточно привести в пример Конвенцию о рабстве 1926 г. или Конвенцию МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948 г.). В настоящей статье автор рассматривает основные международные договоры в области прав человека согласно принятой в рамках ООН классификации.

² Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о правах ребёнка, Конвенция о положении женщин, Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция о правах инвалидов, Конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

Все эти договоры предусматривают регулярную оценку исполнения государствами своих обязательств по ним. С этой целью в рамках каждого из них функционирует контрольный орган (комитет), который состоит из независимых экспертов, избираемых обычно в ходе совещаний стран-участниц³. Комитеты рассматривают периодические доклады государств и выносят по ним свои рекомендации. Хотя таковые и не имеют юридически обязывающего характера, государства активно работают над их осуществлением, поскольку уровень сотрудничества с договорными органами является одним из важнейших индикаторов общей ситуации с обеспечением прав человека, равно как и исполнения принципа *pacta sunt servanda*.

На данный момент насчитывается десять договорных органов. Помимо девяти, предусмотренных вышеуказанными конвенциями, функционирует Подкомитет по предупреждению пыток, созданный Факультативным протоколом к Конвенции против пыток. Совокупное число экспертов, избранных в договорные органы, составляет 155.

Принципиально новым элементом международного контроля в области прав человека стал учреждённый в рамках Совета ООН по правам человека (СПЧ) механизм УПО, о чём речь идёт в начале.

К моменту создания СПЧ у договорных органов была наработана солидная практика. За ними закрепился и статус важнейшего универсального инструмента контроля, поскольку базовые договоры ратифицировало большинство стран мира. В связи с этим при обсуждении основных параметров СПЧ вопрос избежания дублирования его контрольной составляющей (т. е. УПО) с договорными органами был одним из наиболее острых.

В результате сложных переговоров в учредившей СПЧ резолюции Генеральной Ассамблеи 60/251 был установлен лишь общий критерий: механизм УПО «должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов»⁴. Данная формулировка объективно проблематична с точки зрения осуществления. Дей-

³ Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, члены которого избираются Экономическим и социальным советом ООН.

⁴ П. 5 (е) резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 60/251.

ствительно, обзор выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека⁵ подразумевает само по себе оценку соблюдения договорных обязательств в этой сфере, что фактически дублирует работу договорных органов.

Регулирование взаимоотношений УПО и договорных органов закреплено в Документе по институциональному строительству СПЧ (ДИС)⁶, определяющем, в частности, основные параметры УПО. В разделе «Принципы обзора» отмечено, что УПО должен «дополнять, а не дублировать другие механизмы по правам человека, тем самым обеспечивая “добавленную стоимость”». В основу обзора включены «договоры о правах человека, участником которых является государство». Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) должно на систематической основе представлять Совету информацию о сотрудничестве проходящего УПО государства с договорными органами⁷. Очевидно, что это регулирование носит весьма общий характер.

Через текст ДИС в УПО был закреплён важный постулат, характерный для деятельности договорных органов: одним из основных документов обзора является национальный доклад⁸, представляемый государством, которое проходит процедуру обзора. Зафиксирован и принцип использования информации из альтернативных источников (п. 15с)⁹. В качестве целей УПО обозначены выполнение обязанностей и обязательств государства в области

⁵ П. 5 (е) резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 60/251.

⁶ Приложение к резолюции СПЧ A/HRC/RES/5/1.

⁷ Обзор будет проводиться на основе следующих документов: (...) подготовленной Управлением Верховного комиссара по правам человека дополнительной подборки информации, содержащейся в докладах договорных органов, специальных процедур, включая замечания и комментарии соответствующего государства, и в других соответствующих официальных документах Организации Объединённых Наций, объём которой не должен превышать 10 страниц.

⁸ Следует оговориться, что работа Комитета по предупреждению пыток не предусматривает периодической отчётности государств.

⁹ (...) дополнительной заслуживающей доверия и надёжной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения универсального периодического обзора, которую Совет также должен принимать во внимание. Управление Верховного комиссара по правам человека будет готовить резюме такой информации объёмом не более 10 страниц.

прав человека и оценка позитивных изменений и проблем, стоящих перед государством¹⁰, а также поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с Советом, другими правозащитными органами (включая, естественно, договорные) и УВКПЧ¹¹.

Правовая природа, институциональные основы и формат деятельности УПО и договорных органов существенно отличаются. Приведём лишь несколько важнейших различий.

Во-первых, в рамках договорных органов оценку исполнения обязательств государств, участвующих в договорах, проводят независимые эксперты, тогда как в формате УПО эта функция возложена на государства – члены ООН, а результаты утверждаются Советом ООН по правам человека.

Во-вторых, мониторинг в рамках договорных органов охватывает только участников определённого международного договора, в то время как УПО универсален – его проходят все страны – члены ООН.

В-третьих, различается спектр подлежащих оценке обязательств. Компетенция УПО существенно шире – в неё входят не только договорные обязательства в области прав человека, но и применимые нормы международного гуманитарного права, и добровольные обязательства, и, что является наиболее серьёзным отличием, Всеобщая декларация прав человека, которая не носит юридически обязывающего характера.

В-четвёртых, в договорных органах исполнение обязательств оценивается, в основном, с правовой точки зрения, а рекомендации чаще всего предполагают устранение имеющихся недостатков. УПО же в большей степени ориентирован на системное укрепление деятельности государств по обеспечению прав человека, включая сотрудничество и создание потенциала.

В-пятых, в договорных органах оценка ведётся лишь на основании официального доклада государства. Хотя практика предоставления неправительственными организациями «альтернативных» докладов распространена весьма широко, и эксперты комитетов принимают их во внимание, в самих договорах она не закреплена. В УПО же на равной основе рассматриваются три документа: до-

¹⁰ П. 4b ДИС.

¹¹ П. 4f ДИС.

клад государства и две подготовленные УВКПЧ подборки информации, содержащейся в докладах договорных органов, специальных процедур и в других официальных документах ООН, а также дополнительной заслуживающей доверия и надёжной информации, представленной другими заинтересованными сторонами¹².

В-шестых, в рамках УПО не рассматриваются жалобы отдельных лиц о нарушении государством обязательств в области прав человека, равно как и аналогичные сообщения других государств. У комитетов такая функция закреплена юридически: она может быть предусмотрена отдельной статьёй конвенции¹³ или факультативным протоколом¹⁴.

В-седьмых, в формате УПО не выносятся замечания и рекомендации общего характера – все они адресованы стране, проходящей обзор. В работе же договорных органов подготовка не имеющих юридической силы или адресата замечаний общего порядка, толкующих отдельные положения конвенций, является важным элементом.

Вместе с тем, выделим и ряд несомненных сходств.

Во-первых, УПО и договорные органы в своей деятельности преследуют единую цель – обеспечение всестороннего соблюдения прав человека государствами.

Во-вторых, УПО и договорные органы работают по сходной схеме: государства предоставляют доклады, которые впоследствии рассматриваются контрольным органом с последующим вынесением рекомендаций.

¹² П. 15 ДИС.

¹³ Так, например, ст. 41 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения государств – участников пакта о нарушениях закреплённых в пакте прав другим государством-участником. Комитет вправе рассматривать данные сообщения только в том случае, если они касаются государства-участника, сделавшего заявление о признании соответствующей компетенции Комитета.

¹⁴ Например, Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, вступивший в силу 23 марта 1976 г. (I Факультативный протокол к МПГПП) предусматривает компетенцию Комитета по правам человека рассматривать индивидуальные сообщения о нарушениях государствами – участниками протокола своих обязательств в рамках пакта.

В-третьих, основой взаимодействия по линии «комитет – государство» являются рассматриваемые обязательства и вынесенные ранее рекомендации. С высокой долей вероятности это можно предположить и в отношении УПО¹⁵.

Во взаимодействии УПО и договорных органов на данный момент можно отметить следующие измерения:

- Существует совместный контроль УПО и договорных органов над исполнением государствами обязательств в рамках международных договоров.
- Между договорными органами и УПО существует обмен информацией о соблюдении прав человека в отдельных государствах;
- Имеют место переподтверждение рекомендаций по устранению недостатков в соблюдении отдельных прав и свобод человека и улучшению их обеспечения и призывы к имплементации рекомендаций;
- УПО поощряет всестороннее сотрудничество государств с договорными органами.

Проиллюстрируем данное взаимодействие на конкретных примерах.

Выступая в ходе УПО Кувейта, Австрия отметила, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) выразил обеспокоенность по поводу отсутствия чёткого определения дискриминации в отношении женщин в законодательстве этой страны¹⁶. Словения сослалась на рекомендации, сделанные Комитетом по правам ребёнка, касающиеся законности применения в Кувейте телесных наказаний¹⁷. Кувейту были вынесены рекомендации представить КЛДЖ просроченный

¹⁵ К настоящему моменту УПО прошли около 2/3 государств – членов ООН, и его первый цикл пока не закончен. Вместе с тем, не вызывает сомнения, что исполнение государствами отдельных рекомендаций получит оценку в последующих циклах УПО.

¹⁶ Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Кувейт//А/НРС/15/15, § 32. Заявление подтверждает наличие обмена информацией между КЛДЖ и УПО.

¹⁷ Там же, § 71. Заявление иллюстрирует обмен информацией между КПП и УПО.

доклад, подлежавший представлению в 2007 г. (Австрия)¹⁸, принять соответствующие меры и ввести законодательство, которое запрещало бы телесное наказание детей (Словения)¹⁹, а также активизировать усилия для представления просроченных докладов договорным органам (Испания)²⁰.

Чешская Республика приветствовала позитивное сотрудничество Анголы с международными механизмами по правам человека и поинтересовалась, каким образом она включила в своё национальное законодательство обязательства по международным договорам в области прав человека, стороной которых она является²¹. Уругвай коснулся вопроса о принудительных выселениях и упомянул об озабоченностях, выраженных в связи с этим Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКИП)²². Япония просила представить информацию о мерах по выполнению рекомендации КЛДЖ относительно мер и законодательства, касающихся насилия в отношении женщин²³. Австралия рекомендовала Анголе укрепить усилия в области выполнения обязательств по Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин²⁴.

В целом можно констатировать, что УПО стал органичным дополнением к работе договорных органов в области прав чело-

¹⁸ Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Кувейт//А/НРС/15/15, § 79.3. Рекомендация направлена на улучшение взаимодействия государства с конкретным договорным органом, в данном случае – КЛДЖ.

¹⁹ Там же, § 79.10. Повтор аналогичной рекомендации Комитета по правам ребёнка.

²⁰ Там же, § 79.28. Рекомендация направлена на улучшение взаимодействия с договорными органами в целом.

²¹ Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Ангола//А/НРС/14/11, § 36. Поощряется сотрудничество с договорными органами, подтверждается совместный контроль над исполнением обязательств.

²² Там же, § 68. Заявление подтверждает наличие обмена информацией между КЭСКИП и УПО.

²³ Там же, § 77. Вопрос иллюстрирует контроль в рамках УПО за исполнением государством рекомендаций КЛДЖ.

²⁴ Там же, § 87.62. Вопрос иллюстрирует контроль в рамках УПО за соблюдением государством обязательств в рамках конкретного договора.

века и обеспечивает значительную «добавленную стоимость». В частности, в его рамках получает дополнительную оценку степень выполнения государствами обязательств по международным договорам, членами которых они являются, переподтверждаются рекомендации комитетов, активно используются их выводы и замечания, стимулируется всестороннее сотрудничество государств с ними.

Вместе с тем, закреплённый в резолюции ГА ООН 60/251 и ДИС принцип недопущения дублирования в работе УПО и договорных органов, объективно не соблюдается. Связано это с тем, что обязательства государств в рамках международных договоров по правам человека *a priori* включены в компетенцию УПО, а представляемая государствами в национальных докладах информация дублирует сведения, содержащиеся в их докладах в договорные органы. Кроме того, выносящие рекомендации в рамках УПО государства – члены ООН не всегда учитывают позицию договорных органов, в результате чего рекомендации могут полностью или частично дублировать друг друга²⁵. Не исключены и противоречивые рекомендации.

Практика, однако, показывает, что существенных проблем в плане взаимоотношений УПО и договорных органов по правам человека государства – члены ООН не видят. Вполне можно предположить, что существующее соотношение деятельности УПО и договорных органов по правам человека сохранится и в дальнейшем, несмотря на объективно существующее дублирование функций.

²⁵ Например, Комитет по правам человека в 2010 г. рекомендовал Камеруну запретить практику проведения калечащих операций на женских половых органах. Аналогичная рекомендация была получена Камеруном и ранее (в 2009 г.) в ходе УПО.