
УНИВЕРСАЛЬНЫЙ ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ОБЗОР

© 2015 Ширёва Ирина Викторовна
кандидат юридических наук, доцент
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
© 2015 Ширёв Денис Андреевич
кандидат юридических наук
Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
E-mail: irinashiryova@yandex.ru, ne205@yandex.ru

Рассматриваются вопросы, связанные с созданием и деятельностью механизма универсального периодического обзора (УПО) Совета по правам человека ООН.

Ключевые слова: Совет по правам человека ООН, договорные органы по правам человека, УПО, права человека, международная защита прав человека.

18 июня 2007 г. Совет по правам человека ООН¹ принял резолюцию 5/1, которая определила порядок функционирования принципиально нового механизма Совета - универсального периодического обзора (УПО). Уникальность УПО состоит в том, что все 193 государства - члена ООН обладают возможностью объявить о действиях, принятых с целью улучшения ситуации в области прав человека на их территории и преодоления проблем, связанных с осуществлением прав человека.

Говоря об УПО, Кофи А. Аннан отмечал: "...Его главная задача будет состоять в оценке хода выполнения всеми государствами всех их обязательств в области прав человека. Это будет служить конкретным выражением принципа, согласно которому права человека являются универсальными и неделимыми. Гражданским, политическим, экономическим, социальным и культурным правам, а также праву на развитие нужно будет уделять равное внимание. И он должен иметь все необходимое для того, чтобы оказывать техническую помощь государствам и давать политические консультации, как государствам, так и органам Организации Объединенных Наций. В рамках такой системы каждое государство-член может периодически становиться объектом обзора. Однако любая подобная ротация не должна мешать Совету заниматься любыми широкомасштабными и грубыми нарушениями, которые могут происходить. И действительно, Совет должен быть в состоянии обращать

внимание мирового сообщества на неотложные кризисы"².

Подчеркивая важность механизма УПО, Пан Ги Мун отмечал: "...Данный механизм обладает глубоким потенциалом по поощрению и защите прав человека в самых темных уголках мира"³.

Обзор проводится при предоставлении следующих документов и информации: национального доклада, находящегося на очереди к проведению обзора; информации из докладов независимых экспертов и групп, т.е. Специальных процедур⁴; и договорных органов⁵, а также других органов ООН; информации от неправительственных организаций и институтов по правам человека.

УПО производит оценку выполнения государствами обязательств в рассматриваемой сфере, исходя из: Устава ООН; Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; международных инструментов в области защиты прав человека, ратифицированных соответствующим государством; добровольно взятых на себя обязательств государств (например, национальные программы по защите прав человека); норм международного гуманитарного права.

27 сентября 2007 г. Совет по правам человека принял Общие руководящие принципы подготовки информации в рамках универсального периодического обзора, это:

- описание методологии и широкого консультативного процесса при подготовке информации, предусмотренной УПО;

- справочная информация по рассматриваемой стране и рамки - особенно нормативные и институциональные рамки - поощрения и защиты прав человека: конституционное устройство, законодательство, политика, национальная судебная практика, инфраструктура в области прав человека, включая национальные правозащитные учреждения и объем международных обязательств, указанные в “основе обзора” в резолюции 5/1;

- поощрение и защита прав человека на местах: осуществление международных обязательств в области прав человека, указанных в “основе обзора” в резолюции 5/1, национального законодательства и добровольно взятых на себя обязательств, деятельность национальных правозащитных учреждений, уровень информированности населения по вопросам прав человека, сотрудничество с правозащитными механизмами;

- выявление достижений, наилучшей практики, проблем и ограничений;

- ключевые национальные приоритеты, инициативы и обязательства, которые соответствующее государство намерено осуществлять для преодоления этих проблем и ограничений и улучшения положения с соблюдением прав человека на местах;

- ожидания соответствующего государства с точки зрения наращивания потенциала, а также просьбы о технической помощи, если таковые имеются;

- представление соответствующим государством информации о последующих мерах в связи с предыдущим обзором⁶.

Обзор (УПО) должен осуществляться в соответствии с утвержденным графиком рабочей группой, состоящей из его 47 государств-членов. К моменту проведения сессии интересующие государства готовят информацию в виде национального доклада⁷, а также любую другую имеющую отношение к делу информацию в устном или письменном виде. При рассмотрении доклада интересующего государства рабочая группа также принимает во внимание информацию, подготовленную управлением Верховного комиссара по правам человека⁸, из докладов договорных органов по правам человека, включая их замечания и дополнения⁹. Совет может также принять во внимание достоверную информацию, представленную заинтересованными лицами. При проведении обзора по каждому государству в про-

цессе участвуют также три государства-докладчика, называемые “тройкой”. Выбор “тройки” для каждого государства осуществляется из перечня перед каждой сессией рабочей группы. Помимо “тройки”, во время обзора любое государство - член ООН может задавать вопросы, осуществлять комментарии и давать рекомендации рассматриваемому государству. Длительность процесса УПО составляет три часа по каждому государству в рабочей группе¹⁰.

После обзора “тройка” готовит фактический отчет¹¹ процесса с участием государства, проходящего УПО, и Управления Верховного комиссара по правам человека. Не раньше чем через 48 часов после проведения УПО в отношении соответствующего государства рабочая группа проводит одобрение вышеуказанного отчета, при этом государство, в отношении которого был проведен УПО, обладает возможностью сделать предварительные комментарии по рекомендациям и либо принять, либо отклонить их. В любом случае эти принятые или отклоненные рекомендации включаются в отчет. После одобрения отчета в течение последующих двух недель делаются редакторские модификации по собственным заявлениям государств. Далее отчет одобряется на пленарной сессии Совета по правам человека. Во время сессии государство, проходившее УПО, может отвечать на вопросы, которые возникли во время процесса обзора. Также время предоставляется для мнения НПО в отношении выводов обзора и другим участникам для общих комментариев.

Согласно одобренному Советом графику с 2008-2011 гг. был проведен первый цикл обзора. В результате в 2011 г. УПО прошли 192 государства. В настоящее время проводится второй цикл обзора, утвержденный графиком Совета по правам человека с 2012-2016 гг.¹²

На 16-й сессии рабочей группы Совета ООН по правам человека по проведению УПО 29 апреля 2013 г. делегацией Российской Федерации были получены соответствующие рекомендации, Россия приняла 149 рекомендаций, которые уже реализованы или находятся в процессе реализации. Российской Федерацией не принято 68 рекомендаций, которые не могли быть поддержаны властями по причине их несоответствия нормативному содержанию, смыслу и практике применения действующего законодательства и определенным направлениям его развития, а также в силу

фактологической некорректности утверждений, содержащихся в соответствующих рекомендациях. Так, не была принята рекомендация 140.86. Были даны пояснения, что российское законодательство не закрепляет какие бы то ни было меры, направленные на запрет гомосексуализма или его официальное порицание, не содержит признаков дискриминации. Соответственно, оно не может рассматриваться как несоразмерно ограничивающее свободу слова или свободу собраний. В Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством каждому гарантируется свобода мысли и слова, а также свобода собраний.

Не была принята рекомендация 140.71, касающаяся ратификации Конвенции МОТ № 189. Российские власти отметили, что российское законодательство обеспечивает достаточный уровень правовой защиты всем категориям работников, в том числе лицам, работающим на дому. Особенности труда надомников учтены в положениях гл. 49 Трудового кодекса Российской Федерации. Не была принята рекомендация 140.15, поскольку после проведения тщательного анализа положений Конвенции МОТ № 169 на предмет возможности ее ратификации было сделано заключение, что на данный момент законодательство Российской Федерации в сфере защиты прав коренных малочисленных народов является более полным, нежели положения Конвенции, при этом оно постоянно совершенствуется с учетом существующих реалий и возникающих вызовов. Рекомендация 140.6 не была принята, поскольку вопрос о сроках присоединения и ратификации Статута Международного уголовного суда является прерогативой государства и решение будет принято с учетом положений действующего российского законодательства.

Подчеркивая особенность УПО, следует выделить очевидные слабые места, а именно: отсутствие возможностей принятия Советом по правам человека конкретных мер в отношении тех государств, которые могут отказаться проходить универсальный периодический обзор¹³. К тому же сегодня отсутствуют практические механизмы последующих мер по осуществлению рекомендаций по результатам УПО, что также является актуальной проблемой. Необходимо отметить и то обстоятельство, что в настоящее время каждое государство, которое проходит УПО, может принять любое количество рекомендаций,

вынесенных в процессе реализации универсального периодического обзора. В этой связи в целях повышения эффективности УПО было бы целесообразно установить минимальное число рекомендаций, которые обязано принять государство.

Несмотря на имеющиеся недостатки УПО, стоит отметить, что государства проявляют заинтересованность в развитии сотрудничества и взаимодействия с существующими правозащитными механизмами. В национальном докладе, представленном в 2009 г. в соответствии с п. 15А приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека, справедливо отмечалось, что Россия будет придерживаться линии на расширение и укрепление международного сотрудничества в сфере поощрения и защиты прав и свобод человека, на налаживание равноправного неконфронтационного диалога в интересах всех региональных групп государств в рамках Совета ООН по правам человека, на конструктивное взаимодействие с Управлением Верховного комиссара ООН, включая финансовую поддержку его деятельности¹⁴.

¹ Совет по правам человека представляет собой межправительственный орган в структуре ООН, состоящий из 47 государств-членов, ответственных за укрепление поощрения и защиту прав человека в мировом масштабе. Генеральная Ассамблея ООН на своем пленарном заседании 15 марта 2006 г. приняла резолюцию 60/251, озаглавленную «Совет по правам человека», которая учредила взамен Комиссии по правам человека Совет по правам человека «в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи». В соответствии с резолюцией 60/251 Совет по правам человека призван отвечать за содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека, рассматривать ситуации, связанные с их грубыми и систематическими нарушениями, содействовать «эффективной координации и интеграции деятельности, касающейся прав человека, в рамках системы ООН».

² Doc. UNA/59/2005.

³ URL: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx.

⁴ Обладатели мандатов, уполномочивающих держателя (ей) проверять, контролировать выполнение государствами соответствующих обязательств в области прав человека, давать советы, оказывать содействие правительствам, рассматривать изменения в области прав человека и публично отчитываться о ситуациях, связанных с правами человека в определенных странах или территориях (страновые мандаты) или с наруше-

ниями прав человека в мире (тематические мандаты). В отличие от договорных органов специальные процедуры могут использоваться вне зависимости от того, является ли государство участником тех или иных международных договоров по правам человека.

⁵ Специальные органы, которые призваны осуществлять контроль над выполнением государствами-участниками обязательств по поощрению и защите прав человека, закрепленных в соответствующих международных договорах (Комитет по правам человека, Комитет по правам ребенка и др.).

⁶ Doc. UN A/HRC/RES/6/17.

⁷ Не более 20 страниц.

⁸ Управление Верховного комиссара по правам человека готовит обзор подобной информации, который не должен превышать объем в 10 страниц.

⁹ Не более 10 страниц.

¹⁰ Каждому государству, проходящему УПО в рабочей группе, предоставляется 60 минут: для первоначальной презентации государственного доклада/ ответов на письменные вопросы; ответов на вопросы, возникшие по ходу интерактивного диалога, при их наличии; заключительных комментариев в конце обзора, во время интерактивного диалога под руководством президента Совета. См.: Doc. UN 8/PRST/1.

¹¹ Данный отчет включает обобщение интерактивного диалога, а именно: вопросов, комментариев, рекомендаций, данных государствами, и ответов соответствующего государства, проходившего УПО.

¹² URL: http://www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc.

¹³ Стоит отметить, что на данный момент таких случаев выявлено не было.

¹⁴ A/HRC/WG.6/4/RUS/1 10 November 2008.

Поступила в редакцию 05.10.2015 г.