

## ВЕРХОВНИЙ КОМІСАР ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ У СИСТЕМІ ПРАВОЗАХИСТУ

### UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RIGHTS PROTECTION SYSTEM

Реньов С.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри міжнародного і європейського права  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті досліджено хронологію основних подій щодо запровадження посади Верховного комісара ООН з прав людини, яка прирівнюється до заступника Генерального секретаря: від перших пропозицій на етапі розробки Загальної декларації прав людини 1948 р. до Віденської декларації та Програми дій 1993 р. Суттєву увагу приділено резолюції Генеральної Асамблеї ООН 48/141 від 20 грудня 1993 р., яка визначила порядок призначення та повноваження Верховного комісара, а також його місце в міжнародній універсальній правозахисній системі як головної посадової особи ООН в галузі прав людини, що покликана підтримувати діалог з урядами держав та координувати зусилля ООН у зазначеній галузі.

Зважаючи на те, що Верховний комісар здійснює керівництво та відповідає за діяльність Управління Верховного комісара ООН з прав людини, проводиться комплексний аналіз взаємозв'язку Управління з Радою ООН з прав людини. Зокрема, враховується зміст положень резолюції Генеральної Асамблеї ООН 48/141, згідно з якою Верховний комісар має звітувати про свою діяльність перед Комісією з прав людини (у 2006 р. була замінена Радою з прав людини), що свідчить про наявність у Раді з прав людини відповідних важелів впливу на Управління. У аспекті взаємовідношень з Радою досліджується і структура Управління – з точки зору компетенції його департаментів.

В рамках дослідження також був здійснений всебічний розгляд діяльності Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні. Моніторингова місія, започаткована у 2014 р., приділяє особливу увагу ситуації з правами людини на тимчасово окупованій території нашої держави. Її нещодавні звіти, стислий виклад яких наводиться у дослідженні, демонструють намагання не тільки займатись спостереженням за ситуацією з правами людини в Україні, але й активно інформувати світове суспільство як щодо жертв серед цивільного населення, так і щодо випадків неналежного поводження з військовополоненими.

**Ключові слова:** права людини, міжнародні механізми, Верховний комісар ООН з прав людини, УВКПЛ, Рада ООН з прав людини, Генеральна Асамблея ООН, Моніторингова місія ООН з прав людини.

The article examines the chronology of the main events related to the establishment of the post of the UN High Commissioner for Human Rights, which is equal to the Deputy Secretary-General: from the first proposals at the stage of drafting the Universal Declaration of Human Rights (1948) to the Vienna Declaration and Programme of Action (1993). Considerable attention is paid to the UN General Assembly resolution 48/141 (20 December 1993), which determined the procedure for the appointment and powers of the High Commissioner, as well as his place in the international universal human rights system as the UN human rights chief, who is called upon to maintain a dialogue with governments and coordinate UN efforts in this area.

Given the fact that the High Commissioner manages and is responsible for the activities of the Office of the High Commissioner for Human Rights, a comprehensive analysis of the relationship between the Office and the UN Human Rights Council is comprehensively analyzed. In particular, the author takes into account the content of the provisions of UN General Assembly resolution 48/141, according to which the High Commissioner should report on his/her activities to the Commission on Human Rights (in 2006 it was replaced by the Human Rights Council), which indicates that the Human Rights Council has appropriate levers of influence on the Office. In terms of relations with the Council, the structure of the Office is also considered – from the point of view of the competence of its departments.

The study also provides a comprehensive review of the activities of the UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine, which was launched in 2014 and pays special attention to the human rights situation in the temporarily occupied territory of our country. The latest reports of the Monitoring Mission, mentioned in the study, demonstrate efforts not only to monitor the human rights situation in Ukraine, but also to actively inform the world community about civilian casualties and cases of ill-treatment of prisoners of war.

**Key words:** human rights, international mechanisms, UN High Commissioner for Human Rights, OHCHR, UN Human Rights Council, UN General Assembly, UN Human Rights Monitoring Mission.

Відповідно до положень Статуту Організації Об'єднаних Націй 1945 р. (п. 3 ст. 1) одна з фундаментальних цілей ООН вбачається у здійсненні міжнародного співробітництва в заохоченні та розвитку поваги до прав людини й основних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії. У ст. 55 Статуту ООН ще раз акцентується увага на тому, що Організація сприяє загальній повазі та дотриманню прав людини й основних свобод для всіх [1]. Схожі за змістом формулювання відображені і у Загальній декларації прав людини 1948 р., і у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р.

Незважаючи на закріплення принципу поваги прав людини і основних свобод ще в 1945 р., робота над започаткуванням ефективних механізмів його реалізації триває на постійній основі. Підтвердженням тому виступає, зокрема, запровадження посади Верховного комісара ООН з прав людини, який розпочав свою роботу у 1994 р. (перший Верховний комісар Хосе Аїяла-Ласо приступив до виконання обов'язків 5 квітня 1994 р.), хоча дискусія щодо цього була вперше ініційована авторитетним французьким юристом Рене Кассеном ще під час розробки Загальної декларації прав людини, за підготовку якої він

отримав Нобелівську премію миру. Зазначене питання періодично з'являлось на порядку денному Генеральної Асамблеї ООН, про що свідчить, зокрема, її резолюція 3136 (XXVIII) від 14 грудня 1973 р. «Заснування посади Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини», яка, втім, не містила жодної конкретики стосовно подальших дій – обмежилась доволі абстрактним формулюванням щодо необхідності розгляду питання про альтернативні підходи, шляхи та засоби сприяння ефективному здійсненню прав людини та основних свобод у рамках системи ООН [2]. Справжній консенсус був досягнутий на зламі 80-90-х років минулого століття, що ознаменувався закінченням Холодної війни. Нові геополітичні реалії сприяли більш активному міжнародному співробітництву в сфері заохочення та захисту прав людини.

Посада, яка прирівнюється до заступника Генерального секретаря, була запроваджена Генеральною Асамблеєю на її 48-й сесії на підставі резолюції 48/141 від 20 грудня 1993 р. [3]. Прийняттю резолюції передувала Всесвітня конференція з прав людини, що відбулася у австрійському Відні у червні 1993 р. і в рамках Віденської декларації та Програми дій рекомендувала Генеральній Асамблеї

в першочерговому порядку приділити увагу питанню заснування поста Верховного комісара з прав людини з метою заохочення та захисту всіх прав людини, які є універсальними, неподільними та взаємозалежними, а також підлягають заохоченню та захисту з боку держав [4].

Верховний комісар ООН з прав людини (надалі – ВКПЛ, Верховний комісар) призначається Генеральним секретарем Організації та затверджується Генеральною Асамблеєю з належним урахуванням принципу географічної ротації на чотири роки з можливістю продовження ще на один строк. Резолюцією 48/141 Верховного комісара було визнано посадову особою ООН, яка під керівництвом та егідою Генерального секретаря несе основну відповідальність за діяльність Організації в галузі прав людини, виконує обов'язки в рамках загальної компетенції, повноважень та рішень Генеральної Асамблеї, Економічної та Соціальної Ради, а також Комісії з прав людини (останню у 2006 р. замінила Рада з прав людини). Таким чином, можливість Верховного комісара обмежуються колом повноважень вищезгаданих органів. Водночас Верховний комісар має право надавати рекомендації компетентним органам системи ООН в галузі прав людини з метою сприяння ефективному заохоченню та захисту всіх прав людини.

Верховний комісар ООН з прав людини вживає конкретні заходи з інституціоналізації співробітництва і координації роботи з органами ООН, до відома яких відносять питання прав людини: Дитячий фонд ООН, Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, Програма Розвитку ООН, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців і Добровольці ООН [5, с. 319]. Верховний комісар, до повноважень якого відносять заохочення та захист ефективного здійснення всіма людьми всіх громадянських, культурних, економічних, політичних та соціальних прав, також підтримує діалог з урядами держав задля забезпечення поваги всіх прав людини. Втім, положення резолюції 48/141 про обов'язок Верховного комісара поважати суверенітет, територіальну цілісність, а також національну юрисдикцію держав свідчить про те, що спектр діяльності ВКПЛ обмежується наявним принципом невтручання у внутрішні справи держави. Така змістовна конструкція резолюції слугує певним компромісом між прагненням держав захистити власні інтереси та спробою підвищити продуктивність співпраці у правозахисній сфері.

Варто зазначити, що під час розробки тексту резолюції 48/141 розглядалася можливість надання Верховному комісару права звертатися до Ради Безпеки ООН задля включення його правозахисних ініціатив у рішення РБ ООН, які є обов'язковими до виконання державами-членами Організації відповідно до ст. 25 Статуту ООН [1]. Проте серед держав переважала думка, що питання прав людини не відносяться до компетенції Ради Безпеки, а розширення повноважень ВКПЛ може призвести до надання йому ознак наднаціонального органу. Ще однією особливістю інституту Верховного комісара, що негативно позначається на його дієвості з точки зору правозахисту, вважають відсутність у нього повноважень щодо розгляду приватних скарг проти тієї чи іншої держави з питань порушення прав і свобод людини.

Щодо загальних вимог до Верховного комісара, то на посаду може бути призначена особа, яка відповідає високим морально-етичним та професійним стандартам, зокрема у резолюції міститься вимога щодо високих моральних засад і чесності, досвіду в галузі прав людини, володіння загальними знаннями і розумінням різних культур, що є необхідним для неупередженого, об'єктивного, невідбиркового й ефективного виконання покладених обов'язків, широкий перелік яких був наданий резолюцією Генеральної Асамблеї 48/141 та вже частково відображений у тексті нашого дослідження.

Вважаємо за доцільне навести думку М. Антонович, яка серед повноважень Верховного комісара виділяє наступні чотири: 1) розвиток і вдосконалення механізмів захисту прав людини; 2) дії, спрямовані на ефективне та всебічне застосування системи норм, які встановлюють і захищають міжнародні стандарти прав людини; 3) розслідування найбільш серйозних порушень прав людини; 4) координацію діяльності всієї системи прав людини ООН [6, с. 6]. Останню перелічену компетенцію можна проілюструвати, зокрема, ініціативою Верховного комісара щодо реформування конвенційних органів у системі ООН – у 2005 р. ВКПЛ вніс пропозицію про створення єдиного постійного договірного органу з прав людини, який мав інкорпорувати функції чинних комітетів та сприяти більш швидкій реакції на порушення прав людини [7].

Верховний комісар з прав людини здійснює керівництво та несе відповідальність за діяльність Управління Верховного комісара ООН з прав людини. Як зазначають Т. Сироїд та Л. Фоміна, УВКПЛ є координаційним центром діяльності ООН з прав людини. Управління виконує функції секретаріату Ради з прав людини, наглядових органів за дотриманням договорів (експертних комітетів, які контролюють дотримання договорів) та інших органів ООН з прав людини. Управління також проводить роботу в галузі прав людини на місцях, надає консультативні послуги та технічну допомогу [8, с. 238].

С. Асірян, досліджуючи взаємозв'язок УВКПЛ з Радою ООН з прав людини, зазначає, що Управління є підрозділом Секретаріату ООН і підпорядковується Генеральному секретарю ООН. Управління надає Раді ООН з прав людини технічну, експертну та організаційну підтримку, але їй не підпорядковане. Верховного комісара 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 [9, с. 192]. Втім, вчена також констатує, що структура відносин між Радою ООН з прав людини та Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини значною мірою побудована на загальному й організаційно-технічному керуванні Управлінням із боку Ради. Структура Управління Верховного комісара ООН з прав людини цілком використовується Радою для здійснення своїх повноважень [9, с. 195].

Також відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї 48/141 Верховний комісар має надавати звіт про свою діяльність як Генеральній Асамблеї (через Економічну і Соціальну Раду), так і Комісії з прав людини (у 2006 р. реорганізована у Раду з прав людини). Останнє теж свідчить про наявність у Ради з прав людини відповідних важелів впливу на Управління. У цьому контексті вважаємо за доцільне звернутися до резолюції Ради ООН з прав людини 4/6 «Зміцнення Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини» від 30 березня 2007 р., в п. 15 якої Рада закликає Верховного комісара і надалі надавати інформацію про співпрацю з іншими органами ООН [10].

Взаємозв'язок між Управлінням та Радою ООН з прав людини вбачається можливим встановити і шляхом аналізу структури УВКПЛ. Управління включає три основні департаменти, один з яких – із забезпечення роботи Ради з прав людини – надає змістовну та організаційну підтримку Раді з прав людини, у тому числі її механізму універсального періодичного огляду. Ще один – з тематичної діяльності, забезпечення роботи спеціальних процедур та права на розвиток – надає, зокрема, підтримку спеціальним процедурам Ради з прав людини. Третій за ліком департамент, по роботі з місіями на місцях і технічному співробітництву, відповідає за контроль та здійснення роботи Управління на місцях.

УВКПЛ відкриває 19 відділень та представництв у різних країнах, включаючи Моніторингову місію ООН з прав

людини в Україні, яку було започатковано у 2014 р. задля приділення особливої уваги ситуації з правами людини на тимчасово окупованій території нашої держави. Таким чином, не зумівши реалізувати свою основну мету щодо позбавлення прийдешніх поколінь нещастя війни, в ООН концентрують увагу на дотриманні прав і основних свобод людини, зокрема в умовах воєнного стану в Україні. З лютого минулого року Моніторингова місія уважно відслідковує вплив трагічних подій, що відбуваються в наші дні, на здійснення прав людини по всій країні. Як приклад, надається щотижнева інформація щодо жертв серед цивільного населення. Відповідно до інформації від 10 квітня, з 24 лютого 2022 р. було зафіксовано 22 734 випадки загибелі або поранення цивільних осіб в країні: 8 490 загиблих та 14 244 поранених. Зазначені цифри включають і жертв серед дітей – це 501 загибла дитина, а також 994 поранених [11]. В Управлінні наголошують, що реальні цифри є значно вищими, адже отримання інформації з місць, де тривають інтенсивні бойові дії, може відбуватися із суттєвою затримкою. Відповідно до вказаних даних найвища кількість жертв серед цивільних осіб була зафіксована у березні 2022 року – 4063 загиблих, коли у січні-березні цього року зазначений показник не перевищував 200 осіб: 198, 141, 178 осіб відповідно.

Інший аспект діяльності – підготовка доповідей щодо поводження з військовополоненими. Голова Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні Матільда Богнер у березні цього року, презентуючи зазначену тематичну доповідь, були вимушена констатувати, що Україна надала безперешкодний конфіденційний доступ до офіційних місць інтернування російських військовополонених, коли РФ не надала такого доступу. Умови тримання під вартою багатьох українських військовополонених були визначені як «шокуючі», зокрема через недостатність або взагалі відсутність доступу до медичної допомоги. «Кількість задокументованих випадків катувань і жорстокого поводження під час інтернування в пенітенціарних установах шокує – понад 84% осіб зазнали такого поводження», –

навела приголомшливі статистичні дані Матільда Богнер під час презентації доповіді [12].

Зазначимо, що Фолькер Тюрк, який приступив до виконання обов'язків Верховного комісара з прав людини восени 2022 р., вже відвідав Україну, включаючи деокуповану територію Харківської області: «Я побував на місці обстріляного житлового будинку в Ізюмі, де під завалами були поховані понад 50 людей. Масштаби жертв серед цивільного населення, а також значні пошкодження та руйнування цивільних об'єктів, включаючи лікарні та школи, шокують». Австрієць також відзначив важливість діяльності Моніторингової місії не тільки з точки зору документації та звітування, але й в аспекті співпраці з громадянським суспільством і консультування української влади щодо дотримання міжнародного права [13].

Таким чином, сучасні драматичні події, з якими зіштовхнулася наша країна, зумовлюють активне приділення уваги питанню міжнародного універсального інституційного механізму захисту прав людини. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 48/141, якою було впроваджено посаду Верховного комісара ООН з прав людини, започаткувала якісно новий етап діяльності Організації щодо захисту прав і основних свобод людини, що характеризується більшою впорядкованістю правозахисної діяльності Організації.

Верховний комісар ООН з прав людини як головна посадова особа в галузі прав людини в рамках Організації відіграє важливу роль у сучасній системі правозахисту, очолюючи Управління та координуючи зусилля ООН у зазначеній галузі. Верховний комісар також підтримує діалог з урядами держав з метою забезпечення поваги до всіх прав людини та основних свобод, однак ефективність такої діяльності залежить від реальної зацікавленості країн у співпраці.

Що стосується нашої держави, то з 2014 р. в Україні функціонує Моніторингова місія ООН з прав людини, яка здійснює постійне спостереження за ситуацією з правами людини та висвітлює результати своєї діяльності у регулярних публічних доповідях.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. United Nations Publications. 2015. 128 p.
2. Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights: resolution. UN General Assembly. 14 December 1973, A/RES/3136(XXVIII). UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/191223> (date of access: 23.04.2023).
3. High Commissioner for the promotion and protection of all human rights: resolution. UN General Assembly. 20 December 1993, A/RES/48/141. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/180226> (date of access: 23.04.2023).
4. Vienna Declaration and Programme of Action (World Conference on Human Rights): note. UN Secretariat. 12 July 1993, A/CONF.157/23. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/180226> (date of access: 23.04.2023).
5. Сироїд Т.Л., Гавриленко О.А., Фомина Л.О. Міжнародне публічне право. Міжнародний захист прав людини: посібник. 2-ге вид. Харків: Право, 2019. 494 с.
6. Антонович М.М. Міжнародна система захисту прав людини: кризь призму України. *Український часопис міжнародного права*. 2004. № 3. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/16b9b4f6-5c2f-4d85-805b-3e0d2fa9f377/content> (дата звернення: 23.04.2023).
7. In larger freedom: towards development, security and human rights for all: report. UN Secretary-General. 26 May 2005, A/59/2005/Add.3. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/551384> (date of access: 23.04.2023).
8. Сироїд Т.Л., Фомина Л.О. Міжнародний захист прав людини: навч. посіб. Харків: Право, 2019. 310 с.
9. Асірян С.Р. Взаємодія Ради ООН з прав людини з Верховним комісаром і Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 3 (24). С. 192–196.
10. Strengthening of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: resolution. UN Human Rights Council. 30 March 2007, A/HRC/RES/4/6. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/596412> (date of access: 23.04.2023).
11. Ukraine: civilian casualty update 10 April 2023. UN Office of the High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/news/2023/04/ukraine-civilian-casualty-update-10-april-2023> (date of access: 23.04.2023).
12. UN Human Rights Ukraine released reports on treatment of prisoners of war and overall human rights situation in Ukraine. United Nations in Ukraine. URL: <https://ukraine.un.org/en/224744-un-human-rights-ukraine-released-reports-treatment-prisoners-war-and-overall-human-rights> (date of access: 23.04.2023).
13. UN High Commissioner for Human Rights Volker Türk concludes his official visit to Ukraine. United Nations in Ukraine. URL: <https://ukraine.un.org/en/210494-un-high-commissioner-human-rights-volker-turk-concludes-his-official-visit-ukraine> (date of access: 23.04.2023).