

**Совет по правам человека**

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Совместное исследование по вопросу вклада правосудия
переходного периода в предотвращение грубых
нарушений и ущемлений прав человека и серьезных
нарушений норм международного гуманитарного права,
включая геноцид, военные преступления, этническую
чистку и преступления против человечности, а также
их повторения****Доклад Специального докладчика по вопросу о содействии
установлению истины, правосудию, возмещению ущерба
и гарантиям неповторения и Специального советника
Генерального секретаря по предупреждению геноцида* ******Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям неповторения и Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида об их совместном исследовании по вкладу правосудия переходного периода в предупреждение грубых нарушений и ущемлений прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, в том числе геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, а также их повторения, подготовленный согласно резолюции 33/19 Совета по правам человека.

* Настоящий документ был представлен конференционным службам с опозданием без указания причин, как того требует пункт 8 резолюции 53/208 В Генеральной Ассамблеи.

** Приложение к настоящему докладу распространяется в том виде, в каком оно было получено, и только на языке представления.



**Доклад Специального докладчика по вопросу
о содействии установлению истины, правосудию,
возмещению ущерба и гарантиям неповторения
и Специального советника Генерального секретаря
по предупреждению геноцида**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
A. Предотвращение злодеяний: определения	3
B. Превентивный потенциал правосудия переходного периода	4
C. Основные проблемы, продолжающие препятствовать эффективному предотвращению злодеяний	6
D. Деятельность Специального докладчика и Специального советника по вопросам предупреждения злодеяний	7
II. Превентивные инициативы в институциональной сфере	8
A. Институты государственного управления	8
B. Организации гражданского общества	16
III. Мероприятия в области культуры и формирования личного мировоззрения	19
IV. Выводы и рекомендации	22
Приложение	25

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 33/19 Совета по правам человека, в которой Совет просил Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям неповторения и Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида подготовить совместное исследование по вкладу правосудия переходного периода в предупреждение грубых нарушений и ущемлений прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, в том числе геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, а также их повторения.

2. Совет просил Специального докладчика и Специального советника в процессе подготовки этого исследования запрашивать мнения государств, соответствующих мандатариев Организации Объединенных Наций, соответствующих учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, и в частности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), межправительственных организаций, национальных правозащитных учреждений, неправительственных организаций и других соответствующих заинтересованных сторон (см. приложение).

3. Оба эксперта приветствуют возможность совместно высказать мнение о проблеме предотвращения преступных злодеяний, которой уже давно занимается вся система Организации Объединенных Наций. Она вновь вышла на первый план ввиду особого внимания, уделяемого вопросам предотвращения новым Генеральным секретарем, который, подчеркивая, что огромные ресурсы расходуются в порядке реагирования на кризисы, а не их предотвращения, заявил, что предотвращение конфликтов – это не просто задача первостепенной важности, это – главный приоритет¹, при этом предотвращение злодеяний занимает центральное место всей его программы предотвращения конфликтов (см. A/71/1016-S/2017/556).

A. Предотвращение злодеяний: определения

4. Настоящий доклад составлен с целью показать, каким образом правосудие переходного периода может способствовать предотвращению грубых нарушений прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, в частности, геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности.

5. Под термином «преступные злодеяния» понимаются эти четыре категории деяний. Геноцид, преступления против человечности и военные преступления являются преступлениями по международному праву². «Этническая чистка», не будучи прямо определена в качестве самостоятельного преступления согласно международному праву, включает деяния, которые являются серьезными нарушениями прав человека и гуманитарного права и могут представлять собой преступления против человечности, геноцид или военные преступления (см. A/70/741-S/2016/71, приложение). Под «предотвращением злодеяний» понимается предотвращение деяний этих четырех видов.

6. Предотвращение злодеяний тесно связано с предотвращением конфликтов, но это не одно и то же. Хотя риск злодеяний существенно возрастает в условиях вооруженных конфликтов и дополнительно повышается в том случае, если конфликт происходит в пределах государства с репрессивным режимом управления, геноцид и преступления против человечности могут совершаться и в мирное время. Отличительной чертой этого преступления является адресная направленность на

¹ UN News, “At Security Council, UN chief Guterres makes case for new efforts to build and sustain peace”, 10 January 2017. См. www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55935#.WZtN-rxB-ew.

² Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, статья 2. Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительный протокол I к ним.

конкретные группы населения, причем порой с возникающей чередой взаимных карательных акций тех или иных сообществ. Поэтому при предотвращении злодеяний необходим подход, дополняющий подход, направленный исключительно на предотвращение конфликтов, но отличный от него.

7. В отличие от геноцида и военных преступлений, которые признаются международным уголовным правом и запрещены им, конвенции о преступлениях против человечности не существует. Определение «преступлений против человечности» было разработано в соответствии с нормами обычного права и закреплено в уставах Международного трибунала по бывшей Югославии и Международного уголовного трибунала по Руанде и в статье 7 Римского статута Международного уголовного суда. С 2014 года Комиссия международного права разрабатывает проект конвенции (см. A/69/10, A/70/10, A/71/10 и A/72/10). Завершение этой работы и принятие проекта конвенции явится свидетельством приверженности Организации Объединенных Наций делу предотвращения злодеяний.

В. Превентивный потенциал правосудия переходного периода

8. Превентивный потенциал системы правосудия переходного периода не всегда признается, что, вероятно, объясняется склонностью рассматривать правосудие переходного периода главным образом в ретроспективном плане – как это ни удивительно, поскольку обещание не допустить повторения случившегося, получившее столь яркое отражение в Уставе Организации Объединенных Наций, неизменно выступает серьезным стимулом для осуществления мер правосудия переходного периода.

9. Даже если исходить из того, что правосудие переходного периода нацелено исключительно на возмещение вреда, последнее весьма важно во многих отношениях. Получение реального возмещения является правом. С юридической точки зрения, его отсутствие уже само по себе нарушение – отказ в правосудии. С моральной точки зрения возмещение становится признанием страданий жертв и их семей и в известной степени способствует восстановлению их достоинства. На практике, с учетом характера нарушений, возмещение вреда имеет важное значение в разрезе предотвращения.

10. На макроуровне весьма серьезным инструментом, позволяющим предвосхитить акты насилия и злодеяния, выступает предыстория серьезных нарушений или преступных злодеяний, и учету таких деяний посвящен раздел «Фактор риска 2» Общей схемы анализа вероятности совершения преступных злодеяний (A/70/741-S/2016/71, приложение), разработанной Канцелярией Специального советника. Кроме того, для стран, в которых недавно происходили вооруженные конфликты, выше вероятность их возобновления³.

11. На микроуровне, т. е. на индивидуальном уровне, понятие «цикл насилия», не столько проясняя положение, сколько искажая его⁴, все же говорит о том, что многие зачинщики насилия сами подвергаются насилию. Хотя правосудие переходного периода не следует рассматривать прежде всего в качестве миротворческого инструмента, оно, судя по множеству признаков, может способствовать обеспечению устойчивого мира и безопасности, помогая разорвать порочный круг насилия и злодеяний, давая пострадавшим ощущение справедливости и побуждая к анализу тех недостатков государственных учреждений, которые, возможно, создавали условия для формирования такого порочного круга или даже подталкивали к этому.

12. Одной из полезных сторон правосудия переходного периода является разделение концепции правосудия на составляющие элементы, позволяющее сделать

³ Kjersti Skarstad and Håvard Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war?” *International Area Studies Review*, vol. 19, No. 2 (2016); David Cingranelli and others, “Human rights violations and violent conflict”, background paper for the United Nations-World Bank flagship study entitled “Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict”.

⁴ Margaret Urban Walker, “The cycle of violence”, *Journal of Human Rights*, vol. 5, No. 1 (2006).

вывод о том, что одно лишь уголовное правосудие не является полноценным ответом на злодеяния (см. A/HRC/36/50/Add.1). В рамках каждого из своих составных компонентов (установление истины, правосудие, возмещение ущерба и гарантии недопущения нарушений) правосудие переходного периода способствует закреплению, практическому осуществлению и реализации соответствующих прав. Таким образом, вместе с уголовным правосудием правосудие переходного периода способствует закреплению права на доступ к правосудию, разрабатывая методы работы в условиях амнистий, стратегии уголовного преследования и различные варианты доступа к уголовному правосудию, в том числе с помощью смешанных и международных судов. В частности, правосудие переходного периода играет важную роль как инструмент закрепления и практической реализации права на установление истины и права на возмещение ущерба, о которых можно было только мечтать до появления правосудия переходного периода как сферы теории и практики – в первом случае с использованием таких инструментов установления истины, как комиссии по установлению истины, комиссии по расследованию и доступные архивы, а во втором – в основном с помощью масштабных программ предоставления пострадавшим не только экономической компенсации, но и комплексных пакетов льгот.

13. По своим формам характерное для правосудия переходного периода возмещение носит коррективный характер с учетом причиненного вреда и, в более общем плане, тех условий, в которых изначально стали возможными такие нарушения. Каждый составляющий элемент правосудия переходного периода может способствовать предотвращению новых злодеяний: уголовное правосудие благодаря утверждению принципа привлечения к ответственности за совершенные деяния, что оказывает сдерживающее воздействие; демонстрация того, что никто не стоит выше закона, а это имеет важное значение для социальной интеграции; разрушение преступных сетей, несущих ответственность за злодеяния; и пресечение наиболее острых проявлений дискриминации, маргинализации и горизонтального неравенства. Как отмечается в Общей схеме анализа вероятности совершения преступных злодеяний (A/70/741-S/2016/71, приложение), подспудное ощущение несправедливости, отказ признать совершенные преступления и продолжение дискриминации в отношении тех или иных сообществ являются факторами риска дальнейшего совершения актов насилия и злодеяний.

14. Правда помогает предотвращать злодеяния благодаря публичному освещению масштабов совершенных преступлений, которые зачастую неизвестны тем, кого они непосредственно не затрагивают, и основных мотивов, средств и структур, используемых при их совершении; исходя из этого, можно сформулировать рекомендации в отношении превентивных мер, в частности мер, призванных содействовать примирению и трансформировать дискриминационные структуры. Возмещение ущерба способствует предупреждению преступных деяний благодаря признанию жертв в качестве наделенных правами граждан и обеспечению условий, в которых они могут более решительно требовать возмещения за прошлые и будущие нарушения. Хотя основанием для возмещения являются нарушения, имевшие место в прошлом, оно призвано обеспечить, чтобы нарушение не оставалось без последствий в момент его совершения и в будущем.

15. Четвертый составляющий элемент всеобъемлющей политики осуществления правосудия переходного периода, т. е. гарантии неповторения случившегося, по своей сути рассчитан на перспективу и носит превентивный характер. В трех своих докладах по данному вопросу Специальный докладчик делает вывод о том, что, если установление истины, правосудие и возмещение ущерба относятся преимущественно к сфере мер, в концепции гарантий неповторения нарушений речь в первую очередь идет о функции, а именно о функции предупреждения. Кроме того, он утверждает, что, хотя в доктринальном плане гарантии неповторения, возможно, являются наименее проработанным элементом правосудия переходного периода, в практической плоскости, в частности в разрезе предотвращения нарушений, накоплен огромный объем знаний и опыта по данной теме, при всей их разрозненности с институциональной или иных точек зрения (см. A/70/438, A/72/523 и A/HRC/30/42).

С. Основные проблемы, продолжающие препятствовать эффективному предотвращению злодеяний

16. Несмотря на накопленный огромный опыт и широкий арсенал средств, международное сообщество по-прежнему не в состоянии предотвращать преступные злодеяния, и мы можем и должны улучшить ситуацию. К числу причин таких неоднозначных результатов следует отнести, в частности, дефицит политической воли, когда принятое на словах обязательство предупреждать совершение злодеяний не трансформируется во вложение сил и средств в конкретные действия, неспособность оперативно и своевременно принимать меры в ответ на появляющиеся тревожные признаки и разрозненный или фрагментарный характер знаний и опыта.

17. Собственно говоря, накоплен огромный объем знаний по вопросу предотвращения конфликтов и злодеяний, но эти знания разбросаны по разным областям, предметам и сферам практической деятельности и, соответственно, редко применяются в рамках обобщенного, систематизированного и многопрофильного подхода.

18. Некоторые эффективные превентивные меры, как правило, не относят к категории инструментов предотвращения злодеяний, включая, в частности на макроуровне, общие процессы институционализации, например процессы формирования государства⁵, или конституционализацию, создание структур, гарантирующих обеспечение более равноправных экономических возможностей⁶, и реформу системы образования, которую обычно не рассматривают в качестве элемента превентивной политики.

19. Аналогичным образом, на мезоуровне инициативы, направленные на укрепление независимости судебных органов и введение эффективного гражданского надзора над силами безопасности, а также реализация стратегий по охране правопорядка на уровне общин и обеспечение развития процессов укрепления социальной сплоченности населения, во многих случаях играют важнейшую роль как средство предотвращения злодеяний, но при этом обычно не относятся к категории инструментов предупреждения злодеяний.

20. Различные формы упрощенческого подхода отрицательно сказываются и на багаже знаний и опыта по вопросам предупреждения, в том числе в следующих аспектах:

а) профилактическая работа ориентирована в первую очередь на предотвращение кризисов и значительный объем сил и средств направляется на создание систем раннего предупреждения. При всей их несомненной важности срабатывание таких систем указывает на то, что работа по ранней профилактике нарушений либо не проводилась, либо не дала результатов;

б) вместе с тем наличие организованного, подготовленного, сильного и представительного гражданского общества (см. главу II.B ниже) и свободных, разноплановых и независимых средств массовой информации, которые способны свободно осуществлять свою деятельность, позволит в значительной степени снизить риск совершения преступных злодеяний (см. A/70/741-S/2016/71, приложение). Особенно очевидным это становится в ситуациях, когда репрессивные режимы ограничивают или контролируют деятельность гражданского общества; без связи и общения с внешним миром в отдельности участники этой деятельности весьма уязвимы;

⁵ Steven Pinker, "Rates of violence in State and non-State societies", в *Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined* (New York, Viking Penguin, 2011), pp. 47–56.

⁶ Авторы выпущенной Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком публикации «Пути к миру» особо выделяют конфликтопорождающий потенциал проявлений горизонтального неравенства, показывая, что лишение целых групп доступа к экономическим возможностям не только само по себе является нарушением прав человека, но и четко соотносится с конфликтами и насилием.

с) устойчивое предотвращение злодеяний является не просто продуктом продуманной институциональной инженерии. Оно требует обобщенного подхода, призванного способствовать преобразованиям в обществе с интернализацией культурных установок и мировоззрения людей в духе терпимости, солидарности и уважения к другим. Хотя ни культура, ни личное мировоззрение не реагируют на меры вмешательства подобно институциональным структурам, они не являются чем-то неизбежным и отнюдь не безразличны к воздействию институциональных инициатив. Однако для формирования таких установок и мировоззрения нужна стратегия, рассчитанная на более долговременную перспективу, чем это делается в настоящее время.

D. Деятельность Специального докладчика и Специального советника по вопросам предупреждения злодеяний

21. Канцелярии Специального докладчика и Специального советника прорабатывают вопрос о предупреждении злодеяний независимо друг от друга, но с близких позиций. В настоящем разделе освещаются некоторые их основные инициативы.

22. В Общей схеме анализа вероятности совершения преступных злодеяний Специальный советник относит к числу основных факторов риска наличие предыстории злодеяний в сочетании с практикой безнаказанности и слабостью государственных структур. В обществе, где не была должным образом урегулирована проблема пережитых преступных злодеяний, выше вероятность повторных вспышек насилия (см. A/70/741-S/2016/71, приложение). В своих ежегодных докладах по вопросу об ответственности по защите Генеральный секретарь предлагает варианты политики по предотвращению злодеяний и подчеркивает различие между структурным предотвращением, призванным снизить уязвимость общества перед лицом злодеяний на длительную перспективу, и оперативным предотвращением, цель которого состоит в том, чтобы предотвратить конкретную угрозу совершения злодеяний или положить конец зверствам, или хотя бы уменьшить масштабы злодеяний (A/65/877-S/2011/393, пункт 21)⁷.

23. Отмечая наличие целого ряда инструментов оперативного предотвращения на национальном, региональном и международном уровнях, Генеральный секретарь поддерживает идею переноса механизмов предотвращения на более ранние этапы, подчеркивая важность структурного предотвращения нарушений. Это объясняется не только ограничениями, возникающими в рамках оперативного предотвращения в тех случаях, когда субъекты на местах уже исходят из того, что жизнеспособные альтернативы насилию обойдутся слишком дорого. При акценте на структурном предотвращении принимается во внимание тот факт, что преступные злодеяния не носят единичного характера, вспыхивая в одночасье, а представляют собой взаимосвязанные процессы, которые развиваются на протяжении многих лет. Благодаря принятию мер на раннем этапе расширяются возможности устранения потенциальных рисков до эскалации ситуации и нередко повышается эффективность инструментов устранения этих рисков.

24. Структурное предотвращение призвано укреплять имеющийся в обществе потенциал неприятия преступных злодеяний путем устранения основных причин недовольства и создания структур, помогающих положить конец злодеяниям. Меры по укреплению такой стойкости общества следует нацеливать, в частности, на поощрение эффективного, легитимного и инклюзивного управления на основе развития опирающихся на принцип широкого участия и подотчетности политических институтов, обеспечения более полного уважения принципа верховенства права и равного доступа к правосудию и создания механизмов справедливого и транспарентного использования экономических ресурсов. Особое внимание следует

⁷ Эти две категории были впервые выделены в области предотвращения конфликтов. См. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict: Final Report* (New York, 1997), 39–104.

уделять решению проблем горизонтального неравенства, защите прав меньшинств и поощрению интегрированных учреждений (A/67/929-S/2013/399, пункты 35–39; A/68/947-S/2014/449, пункты 41 и 42).

25. В числе других важнейших мер по укреплению стойкости общества следует, в частности, назвать следующие: создание профессиональных и подотчетных силовых структур на основе функционирования эффективных механизмов надзора; формирование беспристрастных институтов надзора за переходными политическими процессами, в частности беспристрастной и компетентной избирательной комиссии; укрепление возможностей национальных структур, включая законодательные органы, судебные органы и национальные правозащитные учреждения, обеспечивать рациональное управление, права человека и законность; содействие расширению имеющихся на местном уровне возможностей для урегулирования конфликтов, включая, в частности, укрепление неофициальных механизмов налаживания диалога и посредничества; введение образовательных программ, разработанных в духе поощрения терпимости и ценностей многообразия; поощрение деятельности активного и многообразного гражданского общества; содействие созданию независимых и плюралистических средств массовой информации с расширением их возможностей противодействовать ненавистническим высказываниям; и разработка всеобъемлющих и легитимных процедур отправления правосудия переходного периода, обеспечивающих признание прошлых обид и привлечение к ответственности виновных в совершении злодеяний (A/67/929-S/2013/399, пункты 40–55; и A/68/947-S/2014/449, пункты 43–58).

26. В своих трех докладах по вопросу о предотвращении Специальный докладчик изложил подробную аргументацию в пользу системного подхода к проблематике предотвращения. Главная цель состоит в том, чтобы наполнить содержанием и систематизировать идею о расширении и переносе превентивной деятельности на более ранние этапы, в отношении чего, как представляется, достигнут консенсус. Необходимое наполнение достигается описанием некоторых элементов, включенных в комплексную рамочную программу предотвращения, таких, например, как конституционная, судебная и правовая реформы и реформа силовых структур. Рамочная программа призвана помогать решать проблему фрагментарности знаний и опыта, бороться с упрощенчеством и обеспечивать гражданскому обществу подобающее место в любой политике по предупреждению злодеяний. Кроме того, данный рамочный подход свидетельствует о том, что по-настоящему эффективное предотвращение – это продукт не одной лишь институциональной инженерии, но и изменений в культуре и мировоззрении людей. Некоторые из этих идей более подробно рассмотрены в настоящем докладе.

II. Превентивные инициативы в институциональной сфере

A. Институты государственного управления

1. Конституционная реформа

27. Процессы конституционной реформы редко увязываются с предупреждением злодеяний. Используя термин «конституционализм», оба эксперта имеют в виду осуществление ограниченных полномочий в соответствии с уже существующими нормами в рамках организационного механизма, исключающего на основе принципа разделения властей возможность для исполнительной власти выступать в роли своего же судьи.

28. Превентивный потенциал конституционализма вытекает из самого характера конституционной власти, который на данном уровне обобщения не отделяется от концептуального взаимоналожения принципов конституционализма и верховенства права, ограничивая осуществление властных полномочий законами. Конституции определяют и регулируют отношения между ветвями власти, отвечающими за свою сферу властных полномочий. Уже само разделение властных полномочий, исключая бесконтрольность власти, обладает некоторым превентивным потенциалом.

29. Немаловажное значение имеет и ограничение власти с помощью законов; однако под определение законов подходят не все правила или нормы, или то или иное их сочетание. Для законов должна существовать возможность обеспечения их соблюдения, а люди должны иметь возможность руководствоваться ими. При кажущейся несущественности этого требования оно формирует основу для таких атрибутов законов, как наличие или отсутствие обратной силы, универсальность и публичность; без этих атрибутов нормы закона утратят способность служить ориентиром для поведения⁸. Критерий универсальности не допускает дискриминационного выделения тех или иных категорий лиц, ограничение ретроактивного применения законов защищает граждан от прихотей власти имущих, а требование публичности позволяет отдельным лицам в разумной степени ожидать, что разрешено или запрещено, и привносит критерии рациональности в законотворческую деятельность и подотчетности в сфере осуществления властных полномочий.

30. Формальное понимание верховенства права помогает предотвратить некоторые формы произвола, но не все, как не раз утверждали ученые постнацистской Германии и члены комиссий по установлению истины после правления Пиночета в Чили и после отмены апартеида в Южной Африке. Конституционализм в целом, и новый конституционализм в частности, не исчерпывается приверженностью узкому пониманию верховенства права (при всей его важности)⁹. Новая модель конституционализма включает принятие билля о правах и учреждение специализированного суда, действующего в большинстве случаев в собственном конституционном пространстве отдельно от других судов, с собственными механизмами обеспечения независимости¹⁰ и зачастую в качестве институционального инструмента поощрения и защиты прав, включая уполномоченных по правам человека или независимые правозащитные учреждения.

31. В условиях нового конституционализма билль о правах весьма сильно отличается от аналогичных документов прежних времен, которые порой не обладали юридической силой. Конституция в комплексе с биллем о правах и надлежащим институциональным механизмом обеспечения его соблюдения, благодаря которому билль о правах становится отнюдь не риторическим жестом, могут иметь превентивный эффект, выходящий далеко за рамки общих преимуществ верховенства права (включая предсказуемость) и ограниченных властных полномочий; с учетом огромных полномочий государства даже ограниченные властные полномочия могут нанести колоссальный ущерб. В настоящем докладе невозможно воспроизвести аргументы и доказательства, приводимые в целом ряде исследований, в том числе в выпущенном Всемирным банком *Докладе о мировом развитии за 2011 год* или в более поздней публикации Организации Объединенных Наций и Всемирного банка *Пути к миру*, в отношении опасности насилия и нарушений прав человека, обусловленной глубоко укоренившимися проявлениями горизонтального неравенства и других форм маргинализации. При реальном перенесении на более ранние этапы деятельность по предотвращению злодеяний будет включать в себя меры по недопущению закрепления таких форм неравенства и маргинализации. Как отметил Специальный докладчик, существуют конституционные изменения, которые могут служить выражением более инклюзивного социального договора, включая устранение дискриминационных положений из действующих конституций, к чему призывают многие комиссии по установлению истины и мирные соглашения, а также внедрение механизмов интеграции (A/HRC/30/42, пункты 62–67). Поскольку во многих странах нападениям подвергаются преимущественно группы меньшинств, закрепление в билле о правах четких юридически обязательных гарантий в интересах меньшинств

⁸ Joseph Raz, “The rule of law and its virtue”, в *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (New York, Oxford University Press, 1979), pp. 212–219.

⁹ *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, vols. 1 and 2 (Indiana, Notre Dame Press, 1993); “Truth and Reconciliation Commission: final report”, vol. 4 (1998), p. 105. См. также A/67/368.

¹⁰ Кроме того, создание конституционных судов служит оптимальным решением проблемы проверки судебных органов. См. Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (New York, Cambridge University Press, 2015).

может обеспечить им определенную степень защиты и предотвращать как нападения на них, так и упреждающие действия с их стороны.

32. Помимо строго правовой функции (юридическое самоограничение), конституции также выполняют важную показательную функцию¹¹. Конституции не просто отражают уже утвердившиеся ценности, в них формулируется концепция ценностей, к которым стремится общество. Поэтому конституциям присущ утопический, нормативный аспект, помогающий объяснить их интеграционный и превентивный потенциал. Новый конституционализм, с его типичными для послевоенного периода институциональными возможностями обеспечения соблюдения билля о правах, проводит грань между прошлым и настоящим и устанавливает эффективные методы возмещения вреда. Вместе с тем конституции являются не просто реакцией на проблемы прошлого, воплощая и стремление к их решению. Эффективные меры защиты и гарантии позволяют повысить степень интеграции общества¹².

33. В своем докладе об ответственности по защите (A/67/929-S/2013/399) Генеральный секретарь подчеркивает связь с предотвращением преступных злодеяний, отмечая, что конституционные гарантии могут способствовать предотвращению преступных злодеяний благодаря формированию общества на основе недискриминации. Конституционные механизмы могут выступать инструментом, позволяющим обеспечивать учет определенных национальных проблем, гарантируя в то же время защиту основных прав человека. Конституции могут признавать многообразие государства и прямо защищать различные группы населения, включая культурные, этнические или религиозные меньшинства. Они могут также обеспечивать политическое признание многообразия посредством делегирования полномочий, включая создание территориальных палат, чтобы гарантировать участие регионов в государственном управлении, и наделение региональных администраций значимыми функциями. Конституции могут предусматривать положения о неоднородном составе государственных административных органов, персонала гражданской службы, судебных органов и силовых структур. Хотя совершенной модели обеспечения многообразия не существует, конституционные механизмы позволяют создавать средства для устранения политической напряженности, в том числе с территориальной составляющей или элементом самоидентификации.

34. Интеграционный потенциал процессов конституционной реформы, от которых зависят некоторые ее превентивные возможности, возрастает в такой степени, что процессу принятия и разработки конституции и билля о правах уделяется не меньше внимания, чем результату этих усилий. Практика показывает, что, поскольку конституции призваны закреплять общественный договор в интересах совместного политического проекта, представление данного процесса в сугубо технократическом разрезе как сферы деятельности одних лишь экспертов или, того хуже, программы действий, исключаяющей целые слои населения, неизменно приводит к неудовлетворительным результатам. Один из наиболее масштабных совместных проектов разработки конституции был организован бюро по вопросам связи с населением, созданным Национальным собранием Южной Африки для осуществления деятельности, завершившейся в конечном итоге принятием Конституции 1996 года. В частности, была проведена массовая кампания просвещения по вопросам, касающимся конституции, организовывались кампании в средствах массовой информации (с помощью еженедельных телевизионных и радиопрограмм было охвачено 10 млн человек), распространялись плакаты, брошюры, листовки, была открыта специальная телефонная линия для звонков по этой тематике, разослано 4,5 млн экземпляров проекта конституции и только для представителей групп

¹¹ András Jakab, “The Two Functions of a Constitution”, в Ellen Bos and Kálmán Pócsa, *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien* (Baden-Baden, Germany, Nomos Publishing, 2014), pp. 78–104.

¹² Dieter Grimm, “Integration by constitution”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, Nos. 2–3 (May 2005), pp. 193–210; Peter Häberle, *Verfassungsrecht als Kulturwissenschaft* (Berlin, Dunker and Humblot, 1998); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung* (Suhrkamp, 1992).

населения, находящегося в неблагоприятном положении, было проведено 486 очных семинаров. По итогам внешней оценки было установлено, что три четверти населения Южной Африки (около 30 млн человек) слышали об этом процессе, а почти 20 млн человек знали, что они могут внести свой вклад в разработку конституции. Этот опыт показал, что реального и инклюзивного участия населения можно добиться даже в крупных масштабах¹³.

35. Превентивный потенциал конституций отнюдь не является всего лишь теоретической посылкой. В исследовании, подготовленном по поручению Всемирного банка, был сделан вывод о том, что конституционализм помогает странам не только избежать насилия, но и добиться его деэскалации, когда оно уже имеет место: «Для правительств, действия которых ограничиваются официально принятой конституцией и которые соблюдают законность, вероятность столкнуться с повторными вспышками насилия в любой форме гораздо ниже. Фактически любая мера, ограничивающая способность правительства действовать вне рамок закона и в одностороннем порядке узурпировать власть, повышает привлекательность правительства как партнера по переговорам и предлагает комбатантам альтернативный вариант выхода из войны. Это наводит на мысль о том, что уклон в сторону создания политических институтов, а не экономического развития может оказаться наиболее эффективным способом прекращения ведущихся гражданских войн и помочь уменьшить повторяемость таких конфликтов»¹⁴.

36. В этом исследовании основное внимание уделяется конституционной реформе как полезному превентивному инструменту в рамках более всеобъемлющей программы предотвращения. В одном из своих предыдущих докладов Специальный докладчик упомянул другие важные правовые меры, такие как ратификация международных договоров. Специальный советник неоднократно призывал государства ратифицировать важнейшие договоры в области международного права прав человека и уголовного права и включить их в свое национальное законодательство. Результаты недавно проведенного исследования наглядно демонстрируют, что при принятии «законов о злодеяниях» вероятность судебного преследования на национальном уровне за совершение соответствующих преступлений возрастает в два раза¹⁵. В тех случаях, когда можно говорить о каком-либо превентивном потенциале судебного преследования благодаря не только эффекту сдерживания, но и ликвидации преступных сетей, мы имеем еще один пример мер вмешательства в институциональной сфере, которые обладают превентивным потенциалом, и необходимости систематического применения таких мер.

37. Тем не менее Специальный докладчик и Специальный советник чрезвычайно обеспокоены тем, что конституционализм подвергается следующим серьезным угрозам:

а) имеют место попытки подорвать независимость судей посредством расширения состава суда, т. е. увеличения числа судей, в частности в судах высших инстанций, в целях формирования большинства, симпатизирующего исполнительной власти, и посредством манипуляций при назначении и продвижении по службе судебных работников и произвольного применения дисциплинарных процедур;

б) ограничиваются функции и полномочия судей, особенно членов конституционных судов, в результате чего остается одна лишь видимость, при которой создается ложное впечатление разделения властей и за которой скрывается исполнительная власть, не признающая ограниченных полномочий;

в) парламентское большинство используется для получения мандата, позволяющего провести кардинальную реформу конституции, игнорируя различия

¹³ Michael Brandt and others, *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011), sect. 2.2.

¹⁴ Barbara F. Walter, “Conflict relapse and the sustainability of post-conflict peace”, *World Development Report 2011*, background paper, 13 September 2010.

¹⁵ Mark S. Berlin and Geoff Dancy, “The difference law makes: domestic atrocity laws and human rights prosecutions”, *Law and Society Review*, vol. 51, No. 3 (2017), p. 560.

между конституцией и обычным законодательством, с целью сосредоточения исполнительной власти;

d) снимаются ограничения президентских полномочий без учета последствий для и без того шаткого разделения властей;

e) не принимаются во внимание не только судебные решения и в целом судебные органы, но и сама концепция сдержек и противовесов и общества, основанного на верховенстве права.

38. Эти тенденции не только отрицательно сказываются на обязательствах международного сообщества и перед ним, но и в первую очередь подрывают перспективы демократического правления, обещанного своему народу¹⁶.

2. Органы безопасности

39. Специальный советник уже давно отмечает повышенный риск совершения злодеяний вследствие появления большого числа вооруженных групп и неэффективности, недофинансирования или недостаточно представительного состава органов безопасности. В упоминавшейся выше Общей схеме анализа подчеркивается ряд связанных с органами безопасности факторов, которые повышают риск совершения преступных злодеяний, в том числе – в рубрике фактора риска, сопряженного со слабостью государственных структур, – «отсутствие эффективного гражданского контроля за силами безопасности» и «отсутствие внешних или внутренних механизмов надзора и привлечения к ответственности или их неадекватность», а также показатели, связанные с возможностью совершения преступных злодеяний в государстве и «благоприятными условиями» (A/70/741-S/2016/71, приложение, пункты 26 d) и f), и факторы риска 5 и 7).

40. В своем докладе 2013 года Генеральный секретарь указывал, что предотвращению злодеяний могут способствовать процессы реформы сектора безопасности, обеспечивающие «контроль за средствами совершения таких преступлений и недопущение проступков или нарушений» (A/67/929-S/2013/399, пункт 44). В целом ряде докладов Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с нарушениями и злоупотреблениями со стороны как государственных силовых структур, так и негосударственных субъектов, особенно в зонах с ограниченным присутствием государственной власти (см. A/70/438 и A/HRC/36/50).

41. Эффективное реформирование сектора безопасности может способствовать снижению рисков совершения злодеяний и укреплению потенциала в области противодействия преступным злодеяниям. В рамках такого процесса следует, в частности, создать надежную систему гражданского надзора и повысить внутреннюю дисциплину; поощрять привлечение сотрудников из различных групп населения; повышать профессиональный уровень сотрудников силовых структур; проводить аттестацию персонала для увольнения выявленных правонарушителей; обеспечить подготовку кадров по вопросам международного права прав человека и международного гуманитарного права; и принять положение о порядке применения силы и огнестрельного оружия (см. A/67/929-S/2013/399 и A/68/947-S/2014/449). Специальный докладчик проработал ряд аспектов реформы сектора безопасности, которые, по его мнению, особенно актуальны в разрезе предотвращения повторения нарушений, включая некоторые из вышеупомянутых мер (см. A/70/438).

42. Реформа органов безопасности является одним из ключевых элементов большинства программ отправления правосудия в переходный период и зачастую увязывается с процедурами привлечения к ответственности. Закрывая глаза на прошлые злодеяния, власть показывает, что некоторые лица, виновные в их совершении, стоят выше закона, дискредитируя органы безопасности, и так не слишком пользующихся доверием у граждан. Фактически непривлечение виновных к ответственности становится постфактум оправданием прошлых злодеяний и поощряет

¹⁶ Резолюции 59/201 и 66/102 Генеральной Ассамблеи; резолюция 19/36 Совета по правам человека; резолюции 2003/36 и 2004/30 Комиссии по правам человека.

(давно сложившуюся) обстановку безнаказанности, в которой злодеяния могут стать обычным явлением, существенно затрудняя работу по их предотвращению. С другой стороны, привлечение к ответственности виновных в совершении в прошлом злодеяний служит подтверждением того, что злодеяния недопустимы и не допускаются и что никто не может быть выше закона, независимо от занимаемого положения. Когда виновные привлекаются к ответственности, население может рассчитывать на то, что государственные учреждения, которые, возможно, подводили их в прошлом, теперь будут защищать их. Таким образом, привлечение к ответственности за совершенные в прошлом злодеяния подкрепляет универсальную действенность основополагающих норм и ценностей.

43. Правосудие переходного периода позволяет сделать позитивные выводы в отношении достижения определенных успехов в борьбе с безнаказанностью посредством уголовного преследования. Вместе с тем злодеяний являются не изолированными актами ограниченного круга лиц, а системными преступлениями, которые, как правило, совершаются большим числом лиц и требуют известного уровня организации, средств и подготовленных специалистов. В целом мало вероятно, что все те, кто прямо или косвенно виновны в совершении злодеяний, подвергнутся уголовному наказанию. Реформа сектора безопасности может содействовать ликвидации лазеек, позволяющих остаться безнаказанными, предлагая такие варианты, как проверка сотрудников органов безопасности с увольнением должностных лиц, несущих ответственность за совершение злодеяний. Процедура проверки действует на основе блокирования систем, которые могут использоваться для совершения преступных злодеяний¹⁷.

44. Однако проверка проводится в увязке с уже совершенными преступлениями, и ее успешное проведение, особенно в крупных масштабах, сопряжено с трудностями (там же). Ввиду этого Специальный докладчик в своем докладе подчеркнул значение других мер, обладающих превентивным потенциалом, таких как закрепление в конституции различия функций внешней обороны (армия), обеспечения внутренней общественной безопасности (полиция) и разведки; рационализация и оптимизация сектора безопасности; сужение сферы юрисдикции военных судов; ликвидация прерогатив военных, таких, как контроль в сфере политики и экономики; и укрепление системы гражданского надзора за деятельностью органов безопасности.

45. Особое внимание эксперты уделяют именно этой последней мере, чтобы подчеркнуть ее важность, показать некоторые альтернативные варианты и предложить продолжить изучение как более эффективных путей предотвращения, так и практического эффекта превентивных мер. Вместе с тем эффективного надзора за деятельностью органов безопасности – это лишь часть всеобъемлющей, учитывающей местную специфику рамочной программы, охватывающей целый ряд структурных и оперативных мер.

46. В условиях конституционного правления надзор за всеми структурами исполнительной власти и обеспечение их ответственности за свои действия являются элементами осуществления властных полномочий в соответствии с принципом верховенства права. Особенно важно это с учетом монополии силовых структур на применение силы. Практически полную монополию, полученную во многих случаях военными, например в большинстве вопросов политики в области безопасности и обороны, следует поставить под сомнение и по другим причинам: безопасность и оборона государства имеют основополагающее значение для благосостояния общества. Вместе с тем было бы неразумно не привлекать население (и его представителей), которых и призваны защищать соответствующие меры, к надзору за их осуществлением. Кроме того, как правило, на цели безопасности и обороны тратятся значительные объемы государственных средств, и в известной степени эти вопросы должны подлежать обсуждению в демократическом порядке подобно другим разделам национального бюджета. Однако бюджет служб безопасности зачастую покрыт завесой секретности, которая нередко создает условия для неэффективного

¹⁷ Pablo de Greiff, "Transitional justice, security, and development", *World Development Report 2011* background paper, 29 October 2010, pp. 17–18; см. также A/70/438, пункты 21 и 23.

использования средств, коррупции и сокрытия финансирования различных форм нарушения прав человека.

47. Во многих странах из числа тех, где совершались злодеяния и высок риск их совершения в будущем, слабы или полностью отсутствуют даже элементарные механизмы надзора. Известно, что подотчетность и надзор дают наиболее успешные результаты, если органы безопасности должны быть подотчетны широкой общественности через посредство многочисленных механизмов¹⁸. Как показывает практика, внутренние и внешние и формальные и неформальные механизмы наиболее эффективны при привлечении органов безопасности к ответственности в случае их комплексного применения, т. е. с сочетанием формальных механизмов обеспечения подотчетности, таких как внешний надзор (парламентские надзорные комитеты, надзор за исполнительной властью, независимые органы по рассмотрению и проверке жалоб граждан, управления уполномоченных по правам человека и органы судебного надзора) и внутренних правил и механизмов (кодексы этики, служебные дисциплинарные регламенты и полномочия непосредственного руководства), а также мощной системы неофициальной подотчетности, обеспечиваемой в результате контроля со стороны неправительственных субъектов, в частности средств массовой информации, правозащитных организаций и других организаций гражданского общества, наблюдающих за положением в секторе безопасности¹⁹.

48. При всей своей важности внутренние механизмы являются формой самоконтроля и, соответственно, в ситуации оправданного дефицита доверия (т. е. практически всегда в условиях повышенного риска) их недостаточно. Нельзя полагаться на то, что «сторожа сами устерегут себя» исключительно по своей инициативе. Ввиду этого важное значение принадлежит внешнему надзору. Важнейшую роль играют независимые органы по рассмотрению жалоб граждан, уполномоченные по правам человека, другие национальные учреждения по правам человека и органы судебного надзора. Однако настоящий доклад посвящен одному аспекту надзора, а именно парламентскому надзору, и одной конкретной форме надзора за исполнительной властью, которая имеет широкий, системный охват и несомненно обладает превентивным потенциалом.

49. Первой формой механизма гражданского надзора, которая освещается в настоящем докладе, является министерство обороны. Такие министерства созданы во многих странах, а в некоторых даже назначены гражданские министры обороны. Наличие министерства обороны, и даже гражданского министра – отнюдь не то же самое, что наличие гражданского министерства обороны, в котором большинство сотрудников, особенно на руководящих должностях, являются гражданскими лицами.

50. Министерства обороны в первую очередь отвечают за разработку предложений в отношении бюджетов, национальных стратегий безопасности, управления персоналом и закупок²⁰. Если исходить из того, что важнейшие решения в государстве должны проходить через демократические механизмы подотчетности и надзора, эти обязанности должны взять на себя министерства обороны, опираясь на рекомендации и мнения военного персонала, но при этом последний не должен полностью контролировать эти процессы.

51. Гражданское министерство играет чрезвычайно важную роль в качестве связующего звена между силами безопасности и законными властями. Хотя военное командование может и не приветствовать необходимость контактов с министром вместо прямого выхода на президента, опыт показывает, что такой механизм взаимовыгоден: с точки зрения военных, когда их вопросами занимается гражданское

¹⁸ David H. Bayley, “The contemporary practices of policing: a comparative view”, цитируется в Christopher E. Stone and Heather H. Ward, “Democratic policing: a framework for action”, *Policing and Society*, vol. 10, No. 1 (2000), p. 15.

¹⁹ Подробнее см., например, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, “The contribution and role of SSR in the prevention of violent conflict”, April 2017.

²⁰ Thomas C. Bruneau and Richard B. Goetze, Jr., “Ministries of defence and democratic control”, в Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin, University of Texas Press, 2006).

лицо, уже нельзя говорить, что они действуют только в своих интересах и, с учетом имеющегося у них исключительного права применять силу в целях обороны, представляют при этом угрозу. Для гражданских руководителей, в частности главы правительства, данный механизм является буфером, смягчающим воздействие кризисов²¹. Таким образом, этот механизм помогает оградить военных от политики, а политическую сферу – от милитаризации. Это крайне важно для предупреждения злодеяний.

52. Отнесение вопросов безопасности и обороны к сфере обычной деятельности кабинета министров облегчает координацию усилий и способствует повышению транспарентности, что в свою очередь необходимо для обеспечения подотчетности.

53. Участие парламентариев в осуществлении надзора за деятельностью в области обороны и безопасности может охватывать широкий круг вопросов, включая законодательство, политику, стратегии в этой области и оборонные бюджеты, а также кадровые вопросы, например назначение высшего командного состава и этнический, гендерный, географический и религиозный состав вооруженных сил. Ввиду этого участие депутатов парламента в наблюдении за осуществлением принятых решений также будет иметь огромное значение²².

54. Данная тенденция позволяет говорить о том, что специальные парламентские комитеты по вопросам обороны и безопасности, которые имеют возможность накапливать необходимый опыт, должным образом укомплектованы персоналом и обеспечены ресурсами, наделены соответствующими полномочиями для того, чтобы проводить слушания, запрашивать документы, вызывать свидетелей (включая министров и должностных лиц) и использовать результаты независимых проверок, и чье участие требуется на этапе до передачи законопроектов на рассмотрение всего парламента, могут вносить значительный вклад в усилия по предотвращению нарушений. Комитеты могут способствовать повышению качества политики как в вопросах существа благодаря расширению круга высказываемых точек зрения (например, обеспечивая поступление материалов от представителей различных регионов, этнических или языковых групп и сторонников различных политических или идеологических воззрений), так и в процедурных вопросах, требуя проведения обсуждений, особенно публичных (но и в закрытом режиме). Аналогичным образом эта форма парламентского участия, помимо ознакомления с мнениями не только органов исполнительной власти, может повышать легитимность политики в области обороны и безопасности²³.

55. Лучше всего включать предотвращение злодеяний в качестве самостоятельной цели в рамках каждой упомянутой выше функции и темы. Состав Комитета по безопасности и обороне, организация слушаний в нем и направление запросов о представлении документов открывают возможности, позволяющие обеспечить максимальный охват и услышать голоса тех, кто подвергается наибольшему риску (включая тех, кто, возможно, уже пострадал). Это имеет огромное значение в процессе принятия решений в отношении этнического, расового, регионального, языкового или религиозного состава вооруженных сил, в том числе высшего командования, особенно с учетом того, что корни большинства преступных злодеяний кроются в практике дискриминации или отчуждения групп населения на основе этих форм самоидентификации.

56. В этнически раздробленном обществе моноэтнические вооруженные силы вряд ли будут внушать уверенность и доверие и, по сути, могут представлять угрозу в плане защиты представителей других групп. Благодаря своему составу и порядку работы комитеты могут повысить превентивный потенциал стратегических и политических

²¹ Narcís Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (New York, Cambridge University Press, 2010); A/HRC/27/56/Add.1.

²² Hans Born and others, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva, Inter-Parliamentary Union; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003).

²³ Jeanne Kinney Giraldo, "Legislatures and national defence: global comparisons", in Bruneau and Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How*.

решений, включая такие вопросы, как размещение военных лагерей, которое сопряжено с последствиями в разрезе экономических возможностей и издержек и отношений с местным населением, соседними странами и т. д. Наконец, механизм парламентского участия обладает превентивным потенциалом и как инструмент проверки (неправомерного) использования исполнительной властью сил безопасности (включая разведывательные службы) либо для совершения злодеяний, либо для оказания поддержки другим силам, осуществляющим такие действия²⁴.

57. Оба эксперта признают, что превентивный потенциал парламентского надзора в части, касающейся предупреждения злодеяний, зависит от наличия условий, которые редко выполняются:

a) наблюдается глобальная тенденция в пользу укрепления исполнительной власти за счет законодательных органов;

b) именно в тех странах, где можно было бы использовать строгий парламентский надзор за службами безопасности, по всей вероятности, и не будет, скажем, профильных комитетов;

c) обычная информационная асимметрия между исполнительной и законодательной ветвями власти усугубляется обстановкой секретности, в результате чего снижается вероятность того, что члены комитета смогут опровергать утверждения органов исполнительной власти или военных;

d) существуют проблемы в отношении всеохватности и представительности законодательных органов и их идеологической нестойкости в отношениях с руководством стран (парламенты, механически штампуемые нужные решения), в результате чего те или иные темы в угоду политическим интересам легко становятся вопросами безопасности, что подрывает превентивный потенциал такого надзора.

В. Организации гражданского общества

58. Гражданское общество играет ключевую роль в системе сдержек и противовесов в обществе, призывая правительства к ответу и отстаивая права людей. Активное, многообразное и здоровое гражданское общество, которое может действовать свободно и открыто, помогает добиваться подотчетности руководителей, уважения верховенства права и вовлечения всех слоев общества в процессы принятия решений. В Общей схеме анализа отсутствие сильного, организованного и представительного гражданского общества, включая свободные, многообразные и независимые национальные средства массовой информации, отмечается в качестве показателя повышенного риска совершения преступных злодеяний (A/70/741-S/2016/71, приложение, фактор риска 6).

59. В крупных завоеваниях в области прав человека и предотвращения зверств и систематических нарушений, безусловно, есть и вклад гражданского общества. Организации гражданского общества добились ряда важных побед, включая отмену рабства; отмену сегрегации во многих частях мира, в том числе в Соединенных Штатах Америки и Южной Африке; прекращение политического бесправия групп меньшинств и женщин в XIX веке и начале XX века; борьбу с безнаказанностью, особенно в ходе поставторитарных переходных процессов; а в последнее время и огромные достижения в деле поощрения прав, в частности, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров.

60. Это не означает, что гражданское общество всегда играет позитивную роль. Во всех перечисленных случаях определенная часть гражданского общества выступала против. В настоящее время наблюдается значительная мобилизация

²⁴ Aurel Croissant and David Kuehn, eds., *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control in Comparative Perspectives* (Cham, Switzerland, Springer International Publishing, 2017); Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei, eds., *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (New York, Routledge, 2013).

гражданского общества в поддержку популистских, ксенофобных и расистских устремлений.

61. Тем не менее гражданское общество в целом выступает движущей силой прогресса в области прав человека. Эмпирические данные позволяют предположить наличие прочной взаимосвязи между сильным и автономным гражданским обществом и позитивными показателями в области прав человека. Это отчасти объясняется тем, что гражданское общество объединяет и усиливает голоса граждан, громко и четко доводя до сведения правительств предпочтения граждан, причем не только в порядке информации, но и в качестве однозначных требований. Автор одного исследования, проведенного с охватом 60 стран, резюмируя свои выводы, указывал: «Сила гражданского общества до переходного периода и его "плотность" после переходного периода не только играют важную роль в деле расширения политических и гражданских свобод граждан на этапе перехода, но и ведут к более эффективной работе учреждений»²⁵.

62. Таким образом, объединение и усиление требований можно рассматривать как важные социальные механизмы, с помощью которых гражданское общество играет свою роль в определении вектора использования государственной власти. Это само по себе позволяет укрепить превентивный потенциал эффективного гражданского общества, поскольку гражданское общество, способное эффективно объединять и усиливать голоса граждан, как правило, не допустит, чтобы с ним обращались определенным образом. Иными словами, отношения между гражданским обществом и органами власти в стране, в которой существуют сильные организации гражданского общества, подразумевают не только реагирование, но и работу на опережение.

63. Существует еще один механизм, с помощью которого гражданское общество осуществляет функцию предупреждения: хорошо известно, что одним из (намеренно допускаемых) последствий злоупотребления властью является разрыв социальных связей и изолирование людей друг от друга. Эта «изолирующая власть», как убедительно показала Ханна Арендт в 1950-х годах²⁶, является важным фактором эффективности насилия над человеком, препятствуя социальной координации и обмену информацией, в чем нуждается любая организованная оппозиция.

64. Субъекты гражданского общества могут способствовать укреплению социальной сплоченности и устойчивости общества или групп населения. Объединяя людей в интересах достижения общих целей, налаживая диалог между различными группами и расширяя их права и возможности посредством просвещения людей об их правах и правах других лиц, и информируя людей о важных государственных вопросах и о том, как они могут участвовать в общественных процессах, отстаивая свои интересы, субъекты гражданского общества способствуют созданию условий, в которых совершение преступных злодеяний становится менее вероятным.

65. Вклад гражданского общества в дело предотвращения злодеяний посредством таких, в частности, конкретных средств, как информационно-пропагандистская деятельность, мониторинг, подготовка докладов, образование, предотвращение и урегулирование конфликтов и инициативы по примирению, уже получил признание. Исходя из этого, системный подход к предотвращению должен включать меры по укреплению гражданского общества и усилению его автономии. Помимо прямых средств, следует, в частности, назвать некоторые косвенные меры поддержки: отмена законов, ограничивающих гражданское пространство; содействие формированию благоприятных условий²⁷; создание платформ, объединений или сетей; и создание официальных форумов для официальных консультаций (см. A/72/523).

66. Официальные форумы для консультаций – а не просто «говорильни» – могут стать мощным стимулом для укрепления гражданского общества, причем не только в

²⁵ Rollin F. Tusalem, "A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies", *International Political Sciences Review*, vol. 28, No. 3 (2007), p. 361.

²⁶ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York, Meridian Books, 1958).

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, "OECD DAC handbook on security sector reform: supporting security and justice" (Paris, OECD Publishing, 2007).

общем плане, но и в плане компетентности. Например, правила, разрешающие институтам гражданского общества представлять материалы для парламентских дискуссий и принимать в них участие, не только свидетельствуют об инклюзивности и транспарентности и содействуют им, но и служат серьезным стимулом для гражданского общества укреплять свой потенциал (см. A/71/567 and A/HRC/34/62).

67. В ситуациях, когда совершаются злодеяния, исполнительная власть, используя протекцию, этнизацию и прямую и скрытую коррупцию, превращает силовые структуры в аппарат, позволяющий удержаться у власти. Как подчеркивается в Общей схеме анализа, такой неправомерный контроль властных полномочий является одним из факторов риска, из-за которых изначально становится возможным совершение злодеяний. Безопасность перестает быть общественным благом и становится чем-то вроде трофея или привилегии власть имущих.

68. Один из способов покончить с засильем спецслужб – инициировать процесс определения потребностей в области безопасности, имеющихся у населения и других заинтересованных сторон, а именно гражданского общества. Благодаря участию, например, в разработке национальной оборонной политики, те, кто традиционно не только отбрасывался в сторону силами безопасности, но и подвергался их нападкам, в частности женщины, получают возможность определять свои потребности в области безопасности. Использование таких простых средств, как обследование безопасности на местах (если оно проводится на всеохватной основе), является шагом в правильном направлении²⁸.

69. Хотя и гражданское общество, и гражданские правительственные ведомства, как правило, страдают от нехватки квалифицированных специалистов, этот дефицит может быть возмещен и возмещается в различных частях мира, и при этом достигаются неплохие результаты. Процессы, на основе которых были преобразованы силы обороны Южной Африки – подготовка «белой книги» по вопросам обороны (1996 год), обзора положения в сфере обороны (1998 год) и Закона об обороне 2002 года, – предусматривали проведение консультаций, в ходе которых организации гражданского общества внесли очень важный вклад²⁹. Аналогичным образом в результате проведения обзора положения в сфере обороны в Сьерра-Леоне на постконфликтном этапе, предусматривавшего консультации с Комиссией по установлению истины и примирению и организациями гражданского общества, а также другими заинтересованными сторонами, в секторе безопасности страны произошли коренные изменения³⁰.

70. Гражданское общество приобрело международный опыт реформирования сектора безопасности. Важным примером является Африканская сеть по вопросам безопасности – охватывающая весь континент сеть представителей гражданского общества, специалистов по вопросам безопасности и ученых, работающих в данной сфере. Сеть занимается укреплением потенциала африканских правительств, парламентов, силовых структур, межправительственных организаций, организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон в интересах проведения такой реформы и заинтересованного участия в этой работе. Сеть оказывала помощь Африканскому союзу в разработке его концепции по реформированию сектора безопасности, которая была принята главами государств Африканского союза в январе 2013 года. Впоследствии она содействовала укреплению потенциала Африканского

²⁸ Laurie Nathan, *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* (Birmingham, University of Birmingham, 2007), p. 31.

²⁹ Sanam Narghi Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contribution of South African Women* (Hunt Alternatives Fund, 2004); Laurie Nathan, “South African case study: inclusive SSR design and the white paper on defence”, в Nathan, *No Ownership*; Sandy Africa, *The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Policy Paper, No. 33 (Geneva, 2011).

³⁰ Kellie Conteh, “Sierra Leone case study: local ownership of the security sector review and transformation processes”, в Nathan, *No Ownership*.

союза по тематике реформирования, в том числе путем разработки оперативных рекомендаций и пособий по реализации концепции. Она также вносит свой вклад в диалог высокого уровня Африканского союза, участвует в организуемых Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций миссиях по оценке в Африке и содействует осуществлению обмена опытом по этим вопросам по линии Юг–Юг³¹.

III. Мероприятия в области культуры и формирования личного мировоззрения

71. Специальный докладчик неизменно утверждает, что преобразования, которых добивается правосудие переходного периода, невозможно совершить с долгосрочным и устойчивым результатом инструментами одной лишь институциональной реформы. Ни возмещение вреда, ни предотвращение злодеяний не являются просто продуктом продуманной институциональной инженерии. В конечном итоге и в том, и в другом случае нужны изменения в сфере культуры и личных мировоззрений.

72. Хотя данное исследование не позволяет систематизировать сложные взаимосвязи между институциональными, культурными и индивидуальными инициативами³², перечень случаев, когда институциональные реформы не находили поддержки с учетом местной культуры или личных воззрений и убеждений гораздо длиннее списка успешных результатов.

73. Оба эксперта, пользуясь этой возможностью, особо выделяют два типа инициатив, которым присущ огромный потенциал, а именно в областях преподавания истории и религии, и не в последнюю очередь потому, что они помогают установить связи между тремя сферами деятельности (институциональной, культурной и личностной). Обе они могут становиться мощными факторами социальной мобилизации и трансформации (как во благо, так и во зло).

74. И авторитарные режимы, и затронутые конфликтами страны склонны политизировать образование, и в том числе преподавание истории, намеренно используя сеющие рознь, тенденциозные материалы для сохранения версий, увековечивающих существующие (политические и/или экономические) властные структуры. В подобных ситуациях образование порождает или поддерживает социальную рознь, разжигает чувства нетерпимости и обиды, углубляет неравенство, усиливает маргинализацию (в результате манипулирования как возможностями доступа к образованию, так и его содержанием) и тем самым увеличивает риск насилия и преступных злодеяний в будущем.

75. Во многих странах, история которых полна проблемных и спорных моментов, принято решение вообще отказаться от преподавания истории либо преподавать только «древнюю» (доконфликтную) историю или ограничить рамки данного предмета перечислением основных дат без каких-либо попыток их разъяснения или увязки с соответствующим контекстом³³. Хотя, естественно, нелегко быстро добиться консенсуса в отношении оптимальных вариантов преподавания истории конфликта (особенно в случае совершения преступных злодеяний) сразу же после его завершения, нужно понимать, что полное замалчивание этой темы не является решением; в семьях и общинах будут по-прежнему передаваться предания, которые увековечивают старые распри и стереотипы и внушают страх и недоверие.

³¹ См. <http://africansecuritynetwork.org/assn/>.

³² Pablo de Greiff, "On making the invisible visible: the role of cultural interventions in transitional justice processes", в Clara Ramírez-Barat, ed., *Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2014).

³³ United Nations Children's Fund, "The role of education in peacebuilding in Burundi", policy brief, p. 3, цит. в A/HRC/30/42/Add.1.

76. Практически нигде реформа учебных программ и учебников по истории не была проведена быстро³⁴, но есть и определенные успехи: так, например, в Аргентине и Чили в период с начала переходного процесса до реформы учебников истории было решено затрагивать вопросы прошлого страны в рамках других предметов. Преподавание истории недавнего периода велось на уроках гражданского воспитания при изучении прав человека и Конституции³⁵.

77. Некоторые комиссии по установлению истины готовили свои доклады в различных вариантах вместе с учебно-воспитательными материалами, иногда в удобной для детей форме. Некоторые из этих материалов в конечном итоге включаются в программу работы с учащимися. Выпускаются также учебные материалы, авторы которых не пытаются закрыть обсуждение прошлого, стараясь, напротив, поддерживать оживленную дискуссию. В них содержатся сведения по разным странам с освещением различных точек зрения, как это, например, делается в изданиях Центра за демократию и примирение в Юго-Восточной Европе, выпускаемых для школ на Балканах³⁶. Особо следует упомянуть учебник «Параллельная история», разработанный Институтом исследований проблем мира на Ближнем Востоке³⁷; ввиду невозможности составления на данном этапе общего или хотя бы стыкующегося описания событий, материал с изложением событий, произошедших в Израиле и Государстве Палестина в XX веке, представлен на страницах учебника в формате трех параллельных колонок: в одной колонке излагается палестинская версия событий, в другой – израильский вариант. Третья колонка оставлена пустой, чтобы учащиеся могли записывать свои собственные идеи, соображения, вопросы, дополнительные сведения или выводы. Этот пример также показывает, к чему должна стремиться реформированная система преподавания истории: дать детям и подросткам возможность сформировать свой собственный взгляд на историю.

78. Эксперты разделяют мнение о том, что успех образования с изучением прошлого страны, и в том числе совершенных в прошлом злодеяний, достигается не просто за счет выпуска учебников с достоверной, точной и беспристрастной информацией. Не менее важно применять учебно-воспитательные методы, которые соответствуют этой задаче и способствуют плодотворному анализу произошедших событий и поведения людей, а также содействуют процессу примирения. К сожалению, в странах, где прежде были авторитарные режимы правления или конфликты (и где педагогика сама зачастую является частью проблемы), далеко не всегда легко найти такие методики. Опыт, из которого можно почерпнуть немало полезного, имеется, в частности, у Аргентины, Камбоджи, Северной Ирландии и Южной Африки³⁸.

79. Образование обладает огромным превентивным потенциалом, прививая знания, прошедшие обработку с помощью хорошо известных методов, призванных обеспечить высокую степень достоверности информации. Хотя при воссоздании того, что произошло в прошлом, невозможно гарантировать абсолютную транспарентность, точность, полноту, всеохватность или окончательную завершенность, некоторые методы, как показывает практика, оказываются лучше других. Можно предусмотреть

³⁴ В испанских учебниках вопросы диктатуры стали анализироваться лишь через 15 лет после смерти Франко (A/HRC/27/56/Add.1); в Чили учебники были переработаны почти 10 лет спустя после окончания диктатуры (Leonora Reyes J., "A 40 años del golpe de Estado: el debate curricular inacabado", в *Docencia*, No. 50 (2013)), а в Аргентине через 13 лет (Mario Carretero and Marcelo Borrelli, "Memorias recientes y pasados en conflicto: ¿cómo enseñar historia reciente en la escuela?", *Cultura y Educación*, vol. 20, No. 2 (2008)).

³⁵ Ana María Rodino, "Teaching about the recent past and citizenship education during democratic transitions", в Clara Ramírez-Barat and Roger Duthie, eds., *Transitional Justice and Education: Learning Peace*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2017).

³⁶ См. <http://cdrsee.org/projects/education-projects/joint-history-project>.

³⁷ См. <http://vispo.com/PRIME/>.

³⁸ См., например, программу "Educación y Memoria" («Образование и память»), созданную Министерством образования Аргентины в целях содействия преподаванию новейшей истории.

процессуальные гарантии, которые с большей вероятностью обеспечат объективное и всестороннее отражение исторических событий.

80. Образование обладает также огромным превентивным потенциалом, помогая людям усвоить представление о том, что и они, и другие люди являются правообладателями и заслуживают морального встречного удовлетворения, а также прививая интеллектуальные навыки независимого и критического мышления. И наконец, образование может способствовать предотвращению злодеяний и нарушений, воспитывая людей в духе эмоционального сопереживания и уважительного отношения.

81. Аналогичным образом превентивным потенциалом, который можно задействовать более активно, обладает религия. В 2017 году Канцелярия Специального советника подготовила План действий религиозных лидеров и организаций по предотвращению подстрекательства к насилию, способного привести к зверским преступлениям, важный документ, в котором освещается та роль, которую могут играть религиозные лидеры и организации в предотвращении преступных злодеяний³⁹. В Плате действий признается, что религиозные лидеры и организации, в принципе, могут влиять не только на поведение своих сторонников, но и на их убеждения и мироощущение: используя свое положение, они могут распространять идеи ненависти и враждебности, которые станут почвой для насилия, или же нести людям идеи мира, толерантности, взаимного уважения и взаимопонимания и прилагать усилия с целью снижения напряженности в отношениях между сообществами людей. Религиозные лидеры и субъекты обязаны поднимать свой голос не только в тех случаях, когда возникает угроза для их сообщества, но и когда затронуты другие общины. Местное население должно поддерживать религиозных лидеров и организации, когда они призывают к предотвращению подстрекательства к насилию независимо от того, какую веру они исповедуют. Авторы призывают научные учреждения, учебные заведения и организации гражданского общества обеспечить подготовку религиозных лидеров и организаций по вопросам наблюдения за положением в области прав человека и представления соответствующих докладов, предотвращения преступных злодеяний и подстрекательства к их совершению и применения ненасильственных методов противодействия подстрекательству к насилию и его пресечения, а государственные учреждения – отменить законы о богохульстве, поскольку они подрывают осуществление права на свободу религии или убеждений и возможности уважительного диалога и дискуссий между общинами.

82. В Плате действий религиозным лидерам и организациям предлагается изыскивать возможности для укрепления экспертного потенциала, в том числе по вопросам изучения других религий и межконфессионального диалога, и использования социальных сетей и молодежного движения. Религиозные учреждения должны поощрять критическое мышление и соблюдение международных норм в области прав человека, углублять понимание других религий и воспитывать уважение к ним. С этой целью в Плате действий религиозным учреждениям рекомендуется включать в учебные программы обучения религиозных лидеров и заинтересованных организаций следующие темы: а) различные религии и убеждения; б) международные нормы и стандарты, касающиеся свободы религии или убеждений; и в) глобальная гражданственность.

83. Наконец, государственные учреждения призываются поощрять правозащитный подход к образованию; воспитывать критическое мышление в рамках образования молодежи; разработать для государственных школ учебные программы, включающие преподавание вопросов религии или убеждений в качестве предмета, предусматривающего изучение различных традиций; и включить в программы обучения, от дошкольного до высшего, гражданское просвещение и воспитание в духе мира, а также изучение истории совершения преступных злодеяний и путей предотвращения их повторения в будущем.

³⁹ www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf.

IV. Выводы и рекомендации

84. Неспособность предотвратить или прекратить систематические нарушения прав человека повышает риск насилия, конфликтов и совершения преступных злодеяний. Правосудие переходного периода вносит важный вклад в утверждение, обеспечение и осуществление прав на установление истины, правосудие и возмещение ущерба. Поэтому всеобъемлющая политика в области правосудия переходного периода может помочь разорвать порочный круг безнаказанности и маргинализации, которые, если их оставить без внимания, повышают опасность повторения.

85. Авторы рекомендуют государствам-членам, в которых совершались преступные злодеяния, активнее участвовать в разработке и осуществлении всеобъемлющей рамочной основы политики в области правосудия переходного периода для устранения коренных причин насилия и преступных злодеяний. Они также призывают международное сообщество поддерживать эти процессы на более устойчивой основе: в рамках каждого процесса следует учитывать специфику каждой конкретной ситуации, и его разработка должна вестись на основе всеобъемлющих консультаций на национальном уровне.

86. Гарантии неповторения, четвертый основной элемент всеобъемлющей политики в области правосудия переходного периода, однозначно относятся к категории мер, нацеленных на перспективу и предотвращение. Хотя в доктринальном плане гарантии неповторения, возможно, являются наименее проработанным из этих четырех элементов, накоплен немалый (правда, разрозненный) объем знаний и опыта в области мер политики и практических действий, позволяющих эффективно предотвращать систематические нарушения и злодеяния.

87. Авторы приветствуют наблюдающееся в последнее время повышение интереса к предотвращению и призывают государства-члены, многосторонние и региональные организации и агентства международного сотрудничества активнее и энергичнее разрабатывать и проводить в жизнь действенную политику предотвращения.

88. Самыми большими препятствиями являются низкая активность, недостаточные объемы вложений в осуществление превентивных мер, запаздывание мер вмешательства и фрагментарность (разрозненность) знаний и опыта. С этой целью рамочный подход наполнит реальным содержанием усилия по расширению работы в области предотвращения и ее переносу на более ранние этапы.

89. Всеобъемлющая рамочная программа будет включать в себя все меры, которые способствуют предотвращению злодеяний. В развитие доклада Генерального секретаря 2013 года об ответственности по защите (A/67/929-S/2013/399, пункты 30–64), в котором содержится обзор этих мер, ядром такой рамочной программы станет важный вклад гражданского общества. Авторы настоятельно призывают учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие структуры незамедлительно приступить к серьезной и систематической работе, необходимой для разработки действительно всеобъемлющей рамочной программы предотвращения.

90. В исследовании подчеркивается вклад некоторых мер, превентивный потенциал которых, как правило, упускается из виду. В области институтов государственного управления государствам-членам настоятельно рекомендуется провести серьезную конституционализационную работу, которая будет включать в себя составление билля о правах и создание независимого и сильного конституционного суда, полномочного гарантировать основные права всех людей без какой-либо дискриминации. Превентивный потенциал «нового конституционализма» отчасти обусловлен его функцией социальной интеграции. Осуществляемый на основе консультаций всеохватный процесс конституционной реформы может выступать инструментом, позволяющим

обеспечивать учет определенных национальных проблем, гарантируя в то же время защиту основных прав человека всех людей и прямую защиту различных групп населения, включая этнические и религиозные меньшинства.

91. Авторы выражают серьезную озабоченность по поводу подрыва конституционализма, с ограничением, в частности, полномочий и независимости Конституционного суда, что наносит удар по принципу разделения властей и способствует концентрации безграничной и бесконтрольной власти в ее исполнительной ветви.

92. В отношении кардинальных реформ в секторе безопасности в период после совершения злодеяний в исследовании подчеркивается превентивный потенциал надежных механизмов гражданского надзора и государствам-членам рекомендуется внедрять механизмы надзора, предусматривающие деятельность на разных уровнях. Авторы призывают многосторонние организации и агентства сотрудничества пропагандировать такие реформы и оказывать поддержку в их проведении.

93. Реформа сектора безопасности должна проводиться в безусловной увязке с проблемами в области правосудия и прав человека как в ретроспективном плане, так и на перспективу. Авторы призывают к созданию разнообразных механизмов надзора, включая формирование или укрепление гражданских министерств обороны и парламентских надзорных комитетов с реальным опытом и достаточными ресурсами.

94. В исследовании подчеркивается важная роль, которую может играть гражданское общество в предупреждении злодеяний, с выходом далеко за рамки его традиционного участия (наблюдение, составление докладов, информационно-пропагандистская деятельность). Многообразное и здоровое гражданское общество (и в том числе плюралистические средства массовой информации), которое может действовать свободно и открыто, не опасаясь гонений, преследований или репрессий, помогает добиваться подотчетности руководителей, уважения верховенства права и вовлечения всех слоев общества в процессы принятия решений. Таким образом, оно может способствовать расширению возможностей общества, позволяющих смягчать и преодолевать риски, связанные с совершением преступных злодеяний.

95. Авторы говорят о необходимости поставить под сомнение исключительные права силовых структур в вопросах политики в области обеспечения общественного порядка, обороны и безопасности и рекомендуют государствам-членам, многосторонним учреждениям и агентствам сотрудничества, равно как и самим национальным силовым структурам, вносить свой вклад в работу по укреплению такого потенциала, исходя из того, что все стороны выиграют от такого партнерства, в рамках которого можно оценивать различные варианты политики.

96. Авторы рекомендуют государствам-членам, многосторонним учреждениям и агентствам сотрудничества выделять средства на разработку политики, призванной укреплять гражданское общество. Создание правовой основы для свободного функционирования гражданского общества и отмена законов, ущемляющих его свободу, – это лишь первые шаги. Затем, в частности, нужно принять законодательные акты, предусматривающие обязательное участие гражданского общества в законодательных и других процессах принятия решений (или по крайней мере допускающие такое участие). Следует также поддерживать создание сетей организаций гражданского общества как на национальном, так и на международном уровне.

97. Эффективное предотвращение правонарушений, в том числе предупреждение злодеяний, не является просто продуктом институциональной инженерии, требуя также реализации инициатив, которые способствуют формированию культуры предотвращения и изменению личного мироощущения. В исследовании подчеркивается важность включения в национальные образовательные программы преподавания истории с

объективным и неоднобоким отражением совершенных в прошлом злодеяний и та превентивная роль, которую могут играть религиозные лидеры и организации.

98. Система Организации Объединенных Наций может играть особую роль в разработке всеобъемлющей рамочной программы предотвращения злодеяний. В этой связи авторы предлагают принять следующие меры;

а) на национальном уровне следует провести тщательную, комплексную оценку уязвимости каждой страны к совершению преступных злодеяний, используя в качестве ориентира факторы риска, заложенные в Общую схему анализа вероятности совершения преступных злодеяний. По итогам этого анализа следует разработать всеобъемлющую рамочную программу предотвращения. Ввиду широты охвата всеобъемлющей рамочной программы предотвращения параллельно следует более упорядоченным образом создавать возможности для устранения упомянутой выше проблемы фрагментарности. Этот подход можно было бы использовать в работе по линии возобновленной совместной рамочной программы с учетом результатов анализа конфликтов и развития, как отметил Генеральный секретарь в своем недавнем докладе о миростроительстве и сохранении мира (см. A/72/707-S/2018/43, пункт 24);

б) правозащитный компонент следует полностью объединить с компонентами развития и обеспечения мира и безопасности в рамках предложенной Генеральным секретарем платформы по вопросам предотвращения; как нигде, эти связи важны в сфере предотвращения злодеяний. Аспект предотвращения злодеяний следует учитывать в работе по всем трем основным направлениям, повышая при этом степень координации;

в) следует укрепить Канцелярию Специального советника и реорганизовать его мандат в интересах более оптимальной поддержки усилий по включению компонента предупреждения злодеяний в работу Организации Объединенных Наций, в том числе на страновом уровне;

г) авторы рекомендуют Генеральному секретарю поддержать усилия по подготовке окончательного варианта проекта международной конвенции о преступлениях против человечности; скорейшее завершение этой работы и ратификация конвенции и присоединение к ней продемонстрируют подлинную приверженность международного сообщества;

д) предусмотренное «новое поколение страновых групп Организации Объединенных Наций... руководить которыми будет беспристрастный, независимый и наделенный соответствующими полномочиями резидент-координатор» (там же) может стать прорывом в обеспечении более эффективного предупреждения злодеяний. Следует подумать о том, чтобы рекомендовать резидентам-координаторам создать небольшую пилотную группу для пробного внедрения рамочного подхода, скорректированного с учетом специфики каждой страны, для совместной аналитической и плановой работы их соответствующих страновых групп.

Annex

1. The Special Rapporteur and the Special Adviser held two expert group meetings exploring the relationship between transitional justice and atrocity prevention, bringing together representatives of Member States, United Nations agencies, funds and programmes, United Nations mandate holders, civil society organizations and the academic community. The first meeting took place in New York (19–20 September 2017), focusing on how education and constitutional reform can contribute to atrocity prevention. The second meeting, held in Geneva (13–14 November 2017), examined the potential contributions of security sector reform civil society to atrocity prevention. The Special Rapporteur and the Special Adviser thank all participants for their contributions.

2. The two experts also sought written inputs from Member States and civil society organizations, and also received contributions from various United Nations entities, academic institutions and individual experts, and are grateful for all views received.
