

**Совет Безопасности**

Distr.: General
12 October 2011
Russian
Original: English

**Верховенство права и правосудие переходного периода
в конфликтных и постконфликтных обществах****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представляется в ответ на просьбу Совета Безопасности (см. S/PRST/2010/11) представить последующий доклад с анализом прогресса, достигнутого в выполнении рекомендаций, содержащихся в докладе Генерального секретаря 2004 года о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616), и рассмотреть в этом контексте дальнейшие шаги в отношении содействия укреплению верховенства права.

Инициативы Организации Объединенных Наций в области верховенства права имеют принципиально важное значение для международного мира и безопасности. В конфликтных и постконфликтных ситуациях Организация Объединенных Наций оказывает содействие странам в установлении верховенства права путем обеспечения подотчетности и усиления норм, укрепления доверия к институтам, занимающимся вопросами правосудия и безопасности, и поощрения гендерного равенства. Организация уделяет все больше внимания возникающим угрозам верховенству права, таким как организованная преступность и незаконный оборот, а также коренным причинам конфликтов, включая экономические вопросы и вопросы социальной справедливости.

В перспективе усиление поддержки многосторонних усилий позволит добиться столь необходимой предсказуемости и подотчетности в области верховенства права. Укрепление политической воли, более активные усилия по расширению национальной ответственности и более широкому использованию объективных показателей достижения прогресса помогут обеспечить устойчивость и результативность инициатив по проведению реформ на национальном уровне.

* Переиздано по техническим причинам 19 декабря 2011 года.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Верховенство права и программа действий в области мира и безопасности	4
III. Поощрение верховенства права на нескольких уровнях	5
IV. Обеспечение подотчетности и усиление норм	7
V. Укрепление доверия к национальным институтам в области правосудия и безопасности	12
VI. Поощрение гендерного равенства посредством расширения доступа к правосудию ..	15
VII. Устранение возникающих угроз и коренных причин конфликтов	17
VIII. Оказание более предсказуемой, подотчетной и эффективной помощи в области верховенства права	19
IX. Движение вперед: выводы и рекомендации	22
A. Соображения для переговоров, мирных соглашений и мандатов	22
B. Соображения для системы Организации Объединенных Наций	24

I. Введение

1. 26 июня 2010 года Совет Безопасности обсуждал пункт, озаглавленный «Поощрение и укрепление верховенства права в поддержании международного мира и безопасности». Затем 29 июня Совет просил Генерального секретаря представить последующий доклад с анализом прогресса, достигнутого в выполнении рекомендаций, содержащихся в докладе Генерального секретаря 2004 года о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616), и рассмотреть в этом контексте дальнейшие шаги в отношении содействия укреплению верховенства права (см. S/PRST/2010/11). После консультаций с государствами-членами, подразделениями Организации Объединенных Наций, организациями гражданского общества и независимыми экспертами я представляю настоящим запрошенный доклад.

2. В вышеуказанном докладе Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах даны общие понятия «справедливости», «верховенства права» и «правосудия переходного периода», послужившие основой для глубокого всестороннего обсуждения. В настоящем докладе также дано определение нормативной базы оказываемой нами помощи, а именно Устав Организации Объединенных Наций и четыре основных части современной системы международного права — международное право прав человека, международное гуманитарное право, международное уголовное право и международное беженское право, а также целый ряд стандартов Организации Объединенных Наций в области прав человека, предупреждения преступности и уголовного правосудия.

3. В течение семи лет после выхода этого доклада Организации Объединенных Наций удалось добиться того, чтобы международное сообщество обратило пристальное внимание на важность верховенства права на национальном и международном уровнях. Об этом свидетельствует Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1); доклад Генерального секретаря 2006 года, озаглавленный «Объединение наших преимуществ: активизация усилий Организации Объединенных Наций по содействию верховенству права» (A/61/636-S/2006/980); и с 2008 года ежегодный доклад Генерального секретаря об укреплении и координации деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права (A/63/226, A/64/298, A/65/318 и A/66/133). В 2012 году проведение заседаний Генеральной Ассамблеи высокого уровня по вопросу верховенства права на национальном и международном уровнях в ходе этапа заседаний высокого уровня шестьдесят седьмой сессии станет еще одним проявлением приверженности Организации Объединенных Наций делу усиления заинтересованности и поддержки со стороны международного сообщества.

4. После 2004 года наши подходы в области укрепления верховенства права стали определены более четко. В конфликтных и постконфликтных обществах Организация Объединенных Наций оказывает содействие странам в установлении верховенства права путем обеспечения подотчетности и усиления норм, укрепления доверия к институтам в области правосудия и безопасности, а также обеспечения гендерного равенства. Организация уделяет все больше внимания появляющимся угрозам для верховенства права, таким как организованная преступность и незаконный оборот, а также коренным причинам конфликтов,

включая экономические проблемы и проблемы социальной справедливости. Эти усилия носят принципиально важный характер для мер по поддержанию мира и безопасности в более широком контексте. Государства-члены и заинтересованные государства на национальном уровне по-прежнему справедливо требуют большей предсказуемости, подотчетности и эффективности в деятельности Организации. Следует признать, что необходимы более активные усилия для обеспечения единого подхода к установлению верховенства права, устранению пробелов в научно обоснованном программировании и интеграции реформы в сфере безопасности в более широкий контекст деятельности по укреплению верховенства права. Кроме того, необходимы более активные усилия для повышения уровня национальной ответственности, содействия координации деятельности доноров и усиления политической воли.

5. Для всех наших усилий критически важное значение имеет фактор времени. На Ближнем Востоке, в Северной Африке и в других районах, где массы требуют обеспечить более высокий уровень подотчетности, транспарентности и верховенства права, политические изменения происходят с огромной скоростью. Сейчас, когда составляется настоящий доклад, благодаря быстрому изменению ситуации в Кот-д'Ивуаре, Египте, Ливии, Южном Судане, Сирийской Арабской Республике и Тунисе возникает значительный спрос на наши знания и проверяются пределы наших возможностей. До настоящего времени сектор верховенства права Организации Объединенных Наций никогда не сталкивался со столь сложными задачами и никогда не имел таких возможностей исторического значения.

II. Верховенство права и программа действий в области мира и безопасности

6. Все шире признается то обстоятельство, что государства, для которых характерны неэффективное управление, политика подавления, нищета, большое число насильственных преступлений и безнаказанность, создают значительные угрозы для международного мира и безопасности. Огромный дефицит потенциала в области государственного правосудия и обеспечения безопасности, усугубляемый широкими масштабами коррупции и политического вмешательства, ведет к снижению уровня безопасности для граждан, а также экономических возможностей. Наблюдается рост недовольства, недоверия или откровенной враждебности в отношении правительства. На этих чувствах часто готовы сыграть радикальные политические движения, подстрекающие маргинализованные группы, безработную молодежь и преступные элементы к выступлениям против установленного порядка с помощью насилия. Одновременно с усилением нестабильности поднимает голову транснациональная организованная преступность, которая порождает новые формы насилия и в то же время еще сильнее подрывает легитимность и функции государственных институтов.

7. В постконфликтных обществах слабые институты обеспечения правосудия и безопасности пытаются решать более широкие социально-экономические и политические задачи, свойственные процессам восстановления. Сами институты могут оказаться не способными или не готовы привлекать к ответственности за серьезные преступления, совершенные в прошлом. Гражданское общество еще не в состоянии требовать подотчетности институтов. В отсутствие ответ-

ственного правительства широкие слои населения вынуждены прибегать к воюющим сторонам для удовлетворения своих потребностей в области правосудия и безопасности, наделяя легитимностью террористические организации и мятежников. Доверие общества падает до нулевой отметки, подрывая коллективные усилия по выполнению задач, необходимых для обеспечения верховенства права. Со временем риск возврата к насильственному конфликту только возрастает.

8. Благодаря растущему осознанию проблем и рисков, которые дефицит верховенства права создает для международного мира и безопасности, государства-члены все шире обсуждают последствия отсутствия безопасности для устойчивого развития и достижения целей развития тысячелетия. Ядром этого развивающегося диалога являются усилия Организации по укреплению норм, усилению подотчетности, укреплению доверия к институтам и устранению гендерного неравенства. Как недавно подчеркивалось в докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2011 год, эти усилия имеют ключевое значение для содействия сложным процессам социальной, политической и институциональной трансформации, которые разрушают порочный круг насилия и позволяют активизировать экономическое восстановление.

III. Поощрение верховенства права на нескольких уровнях

9. С 2004 года все более широкое признание находит то обстоятельство, что укрепление верховенства права требует нечто большего, чем наличие технических знаний и прагматической поддержки. Принципиально важное значение имеет проявление политической воли и более эффективное задействование наших коллективных интересов с помощью последовательных и скоординированных действий со стороны широкого круга участников на различных уровнях.

10. Совет Безопасности играет все более широкую роль в поощрении верховенства права, о чем свидетельствуют многочисленные резолюции по этому вопросу и страновые мандаты. С 2004 года Совет Безопасности упоминал верховенство права и правосудие переходного периода более чем в 160 резолюциях, что отражает существенное увеличение по сравнению с тем же периодом до подготовки доклада Генерального секретаря 2004 года. Совет также поручил заниматься вопросами верховенства права многим миротворческим и специальным политическим миссиям, в том числе в Афганистане, Бурунди, Гаити, Гвинее-Бисау, Демократической Республике Конго, Ираке, Кот-д'Ивуаре, Либерии, Судане, Сьерра-Леоне, Тиморе-Лешти, Центральноафриканской Республике, Чаде и Южном Судане.

11. Мероприятия в области верховенства права и правосудия переходного периода также все чаще включаются в резолюции Совета Безопасности, требующие принятия мер в различных областях. Например, в своих резолюциях 1674 (2006) и 1894 (2009) Совет отмечает важную роль реформы в сфере безопасности и механизмов подотчетности в защите гражданских лиц в вооруженных конфликтах. В резолюциях Совета 1612 (2005), 1882 (2009) и 1998 (2011) предусматриваются механизмы наблюдения и отчетности, которые занимаются своевременным сбором точной и объективной информации о серьезных нарушениях прав детей. Эти механизмы наблюдения и отчетности дополняются

планами действий, которые предусматривают привлечение государств к ответственности за такие нарушения. Аналогичным образом в резолюциях Совета 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) и 1960 (2010) особое внимание уделено потребностям женщин в области правосудия и безопасности.

12. Дополняя решительные усилия Совета Безопасности, посланники и представители Организации Объединенных Наций все шире пропагандируют включение инициатив в области верховенства права и правосудия переходного периода в мирные соглашения. Политика Организации Объединенных Наций, не допускающая одобрения амнистии за геноцид, военные преступления, преступления против человечности и серьезные нарушения прав человека, о чем говорится в докладе 2004 года, все чаще находит свое отражение в мирных соглашениях, соглашениях о прекращении огня и договоренностях другого рода; сегодня общая амнистия стала применяться значительно реже. Однако включение в мирные соглашения мер по обеспечению правосудия и подотчетности по-прежнему не носит систематического характера.

13. Для обеспечения легитимности своих действий Совету Безопасности важно придерживаться базовых принципов верховенства права. Учреждение международных уголовных трибуналов и поддержание комплексных режимов санкций, среди прочих инициатив, вызвало вопросы относительно обязательного характера международного права для Совета. Расширение мандата Омбудсмана в соответствии с режимом санкций в отношении «Аль-Каиды» согласно резолюции 1989 (2011) Совета и более широкое использование Международного Суда для уточнения правовых элементов международных споров представляют собой те шаги, которые способны повысить легитимность принимаемых Советом решений. Роль Суда в поддержании международного мира и безопасности еще более усиливается, когда государства-члены признают его юрисдикцию для себя обязательной.

14. Руководящие сотрудники Организации Объединенных Наций в стране, включая специальных представителей, заместителей специальных представителей и координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций, способствуют усилению мер по обеспечению верховенства права в таких странах, как Гаити, Демократическая Республика Конго, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Либерия и Непал. Их руководящая роль насуточно необходима для усиления координации действий между подразделениями Организации и продвижения от их имени вызывающих озабоченность вопросов на совещаниях высокого уровня с национальными партнерами. Учитывая, что конфликтные и постконфликтные ситуации представляют собой комплексную среду, в которой имеется целый ряд коллидирующих приоритетов, Центральные учреждения должны обеспечивать более эффективную политику и оперативное руководство в области верховенства права для администрации на местах.

15. Ширится осознание того, что успешное поощрение верховенства права требует более активной координации действий между Организацией Объединенных Наций, государствами-членами и национальными заинтересованными сторонами. Государства-члены вносят основную часть финансирования инициатив в области верховенства права через двусторонние программы, которые часто осуществляются параллельно с многосторонними усилиями и национальными стратегиями. Улучшение координации между двусторонними программами совместно с Организацией Объединенных Наций и в совокупности с

национальными стратегиями может привести к более эффективному и действенному использованию ресурсов. Координацию можно улучшить в тех случаях, когда программы в области верховенства права финансируются через совместные механизмы финансирования и существующие механизмы финансирования. Финансовые ресурсы должны выполнять стимулирующую роль в отношении совместных программ, осуществляемых в рамках системы Организации Объединенных Наций и с внешними партнерами. Следует проработать вопрос об усилении призывов как со стороны доноров, так и стран-получателей в деле создания координационного механизма международных доноров в сфере верховенства права.

16. Усилия по обеспечению верховенства права требуют поддержки и участия национальных заинтересованных сторон для обеспечения авторитета и легитимности, необходимых для того, чтобы инициативы в области верховенства права достигали своих результатов. Следует шире стимулировать участие национальных заинтересованных сторон в координации и разработке стратегий в области верховенства права. В дополнение к этим усилиям при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке мероприятий в области верховенства права и правосудия переходного периода должны учитываться национальные позиции широкого круга участников, включая женские группы и группы маргинализированных слоев населения.

IV. Обеспечение подотчетности и усиление норм

17. Инициативы в области правосудия переходного периода позволяют повысить подотчетность и усилить соблюдение прав человека, а также носят критически важный характер для укрепления доверия общественности, необходимого для стимулирования реформ в области верховенства права, экономического развития и демократического управления. Инициативы в области правосудия переходного периода могут касаться как судебных, так и несудебных механизмов, включая привлечение к ответственности отдельных лиц, предоставление возмещения, поиск истины, институциональную реформу, проверку и увольнение.

18. С 2004 года инициативы в области правосудия переходного периода стали неизменным компонентом деятельности Организации Объединенных Наций в области верховенства права в широком смысле и принципиально важными элементами постконфликтного стратегического планирования. Опыт Организации Объединенных Наций значительно расширился, что позволило применять более полные и сложные подходы. В настоящее время проведение обширных консультаций на национальном уровне воспринимается как принципиально важная предпосылка для обеспечения того, чтобы механизмы в области правосудия переходного периода отражали потребности затронутых конфликтами общин, включая потерпевших. Мы все больше убеждаемся в том, что изменяющиеся со временем меры в области правосудия переходного периода, которые предполагают значительное расширение ответственности на национальном уровне, обеспечивают большую политическую стабильность в постконфликтных ситуациях.

19. Организация Объединенных Наций укрепляет нормативную базу, поддерживающую правосудие переходного периода, включая право на доступ к пра-

восудию, выяснение истины и гарантии неповторения. Следует особо отметить, что в 2005 году Генеральная Ассамблея вновь подтвердила право жертв на возмещение, приняв Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права (резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, приложение).

20. В настоящее время ширится признание того, что процессы правосудия в переходный период и создание институционального потенциала взаимно усиливают друг друга. Например, признано, что проведение проверки и привлечение к ответственности на национальном уровне могут содействовать ликвидации противоправных государственных структур и преступных кланов, которые в противном случае сдерживали бы усилия по укреплению институтов в области правосудия и безопасности. В докладах комиссий по поиску истины вскрываются систематические нарушения, приводится информация о правах жертв и содержатся планы действий по проведению реформ. Процессы правосудия переходного периода могут способствовать созданию потенциалов действующих на национальном уровне субъектов в области правосудия и безопасности, когда они включаются в процесс разработки и осуществления национальных инициатив по привлечению к ответственности или закладываются в итоги усилий по поиску истины. В свою очередь создание более широкого институционального потенциала может обеспечивать более безопасные условия для властей в плане проведения расследований и для свидетелей и жертв в плане участия в работе механизмов, занимающихся поиском истины. Хотя с 2004 года связь между процессами правосудия переходного периода и созданием институционального потенциала была усилена, для дальнейшего достижения прогресса необходимы более активные действия в целях интеграции наших подходов.

21. Организация должна обеспечить полную инклюзивность маргинализированных групп населения, включая перемещенных лиц, беженцев, женщин и детей. Все шире признается то обстоятельство, что добровольное участие детей в механизмах правосудия переходного периода усиливает подотчетность и способствует примирению. Судебным и несудебным механизмам все чаще удается привлекать к ответственности лиц, применявших насилие в отношении детей. В то же время детям, которые участвуют в этих механизмах, должна быть обеспечена поддержка со стороны стратегий, процедур и практики, учитывающих их интересы. Кроме того, необходимо разработать общие минимальные стандарты, касающиеся детей и правосудия переходного периода.

22. С 2004 года женщины и девочки стали шире участвовать в процессах правосудия переходного периода и содействовать выявлению серьезных последствий насильственных перемещений, похищений, сексуального и гендерного насилия и нарушений экономических и социальных прав. В будущем в мандатах процессов правосудия переходного периода должны учитываться интересы женщин и детей. Кроме того, для защиты жертв и свидетелей и обеспечения более широкой поддержки с учетом возраста и психосоциального положения необходимы такие процедуры, в которых бы были учтены гендерные аспекты. С тем чтобы сориентировать дальнейшие усилия в этом направлении, необходимо на более систематической основе проводить оценки того, какое воздействие меры в области правосудия переходного периода оказывают на женщин и детей.

23. Значительную роль в усилении подотчетности за нарушения прав человека могут играть такие несудебные механизмы, как комиссии по выяснению истины. Их появление может стать сигналом к тому, что с прошлым покончено, и они могут способствовать укреплению доверия к вновь создаваемым институтам в области правосудия и безопасности. С 2004 года комиссии по выяснению истины учреждались в таких странах, как Кения (2008 год), Либерия (2005 год), Тимор-Лешти (2005 год) и Соломоновы Острова (2008 год), а в настоящее время новые усилия предпринимаются в Бурунди, Кот-д'Ивуаре, Непале и Уганде.

24. Опыт свидетельствует о том, что комиссии по выяснению истины могут быстро утратить авторитет, если они не будут обеспечены надлежащими ресурсами, планированием и управлением, подрывая то самое доверие, для укрепления которого они были созданы. Работа комиссий по выяснению истины может оказаться безуспешной, если они будут создаваться на слишком раннем этапе политического процесса, подвергаться манипуляциям ради политической выгоды или прилагать недостаточно усилий для выяснения мнений заинтересованных сторон, включая такие труднодоступные группы населения, как перемещенные лица и беженцы. Принципиально важное значение имеет расширение ответственности на национальном уровне. К сожалению, правительства по-разному реагируют на рекомендации комиссий по выяснению истины, что свидетельствует о необходимости в создании механизмов последующих действий и активном долгосрочном политическом участии со стороны международного сообщества и гражданского общества. В процессы планирования на ранних этапах необходимо включать поддержку со стороны Организации Объединенных Наций в осуществлении таких рекомендаций. Все шире признается то обстоятельство, что комиссии по выяснению истины должны также охватывать аспекты конфликта, связанные с экономическими, социальными и культурными правами, с тем чтобы укрепить мир и безопасность в долгосрочной перспективе.

25. В качестве эффективного способа выяснения фактов, необходимых для более широких усилий по обеспечению подотчетности, все чаще стали использоваться комиссии по расследованию. С 2004 года в рамках международных расследований изучались ситуации в Кот-д'Ивуаре, Гвинее, Ливане, Либерии, Ливии, Пакистане, Соломоновых Островах, Судане (Дарфур), Сирийской Арабской Республике и Тиморе-Лешти, а также на оккупированных палестинских территориях (сектор Газа). Эти расследования стимулировали национальные власти к принятию мер и создавали основу для привлечения к ответственности. Кроме того, Совет использовал комиссии по расследованию для передачи дел Международному уголовному суду, как, например, это имело место в случае Дарфура. Комиссии по расследованию также вынесли ряд широких рекомендаций в отношении мер несудебного характера, включая выяснение истины, выплату компенсаций и проведение институциональной реформы. При поддержке специально созданного следственного потенциала комиссии по расследованию сыграли принципиально важную роль в доказывании применения сексуального насилия в качестве военной тактики.

26. Как отмечается в докладе Генерального секретаря 2004 года, государства обязаны принимать меры как против исполнителей, так и от имени жертв. Выплата компенсаций, бесспорно, является наиболее важным механизмом для жертв в системе правосудия и наиболее существенным способом изменения их

жизни. Опыт Организации Объединенных Наций свидетельствует о том, что компенсации могут способствовать примирению и повышению доверия к государству и тем самым вести к установлению более стабильного и прочного мира в постконфликтных обществах. Компенсации для жертв могут также снизить негативное отношение общин к основанным на различных стимулах программам разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также расширить участие жертв в усилиях по восстановлению. Сегодня Организация Объединенных Наций оказывает помощь государствам-членам в выполнении их обязательств по выплате компенсаций, содействуя созданию институционального потенциала, где это необходимо. Усилия по выплате компенсаций предпринимаются в Гватемале, Колумбии, Непале, Сьерра-Леоне, Тиморе-Лешти и Уганде.

27. Выплата компенсаций также признается многими как важное средство устранения гендерного неравенства, являющегося коренной причиной насилия против женщин и девочек. Предоставление компенсаций тем, кто пережил сексуальное и гендерное насилие, должно способствовать увязке выплаты возмещения отдельным лицам с усилиями по искоренению экономической и социальной маргинализации, в том числе посредством расширения доступа к здравоохранению, образованию, имущественным правам и позитивным мерам перераспределения. Хотя права детей на получение средств защиты никем не оспариваются, на сегодняшний день лишь немногим ставшим жертвами детям удалось воспользоваться компенсационными программами. При разработке компенсационных программ потребности детей должны учитываться в полном объеме. Кроме того, необходимо активизировать усилия для обеспечения того, чтобы органы уголовного преследования как на международном, так и на национальном уровне, располагали достаточными ресурсами, позволяющими наряду с осуждением преступников выплачивать компенсации. Инициативы по выплате компенсаций нуждаются и в более широкой административной и политической поддержке.

28. Организация по-прежнему играет ведущую роль в привлечении к ответственности лиц, обвиняемых в совершении серьезных международных преступлений. Специальные международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде, а также Специальный суд по Сьерра-Леоне продолжают укреплять нормы, обеспечивающие привлечение к международной уголовной ответственности. Например, Специальный суд по Сьерра-Леоне создал базу наказания лиц за нарушения, связанные с детьми, и вынес эпохальные решения по поводу принудительных браков. Кроме того, усилия трибуналов по сбору и обработке большого массива документации позволяют обеспечить, чтобы впоследствии никто не смог исказить историю ради достижения политических целей. В 2009 году начал функционировать Специальный трибунал по Ливану, учрежденный для привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении нападения, в результате которого погиб бывший премьер-министр Рафик Харири. Большинство судей в каждой камере этого трибунала являются международными судьями.

29. Международный уголовный трибунал по Руанде, Международный трибунал по бывшей Югославии и Специальный суд по Сьерра-Леоне значительно продвинулись в выполнении своих стратегий завершения работы, передавая дела обвиняемых низшего звена (в Международном уголовном трибунале по Руанде и Международном трибунале по бывшей Югославии) в национальные судебные органы и публикуя свои архивы. Был учрежден Международный ос-

таточный механизм для уголовных трибуналов, имеющий отделения в Аруше для Международного уголовного трибунала по Руанде и Гааге для Международного трибунала по бывшей Югославии. Аналогичным образом был учрежден Остаточный специальный суд по Сьерра-Леоне для выполнения функций Специального суда по Сьерра-Леоне после завершения рассмотрения дела Чарльза Тейлора. Важно иметь в виду, что в ближайшие годы применительно к этим судам потребуются информационно-пропагандистские усилия.

30. В последние годы отчетливо наметилась тенденция в плане учреждения «гибридных механизмов», например чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, которые начали функционировать в 2006 году, и Международная комиссия по борьбе с безнаказанностью в Гватемале, начавшая работать в 2007 году. В работе гибридных механизмов часто принимают участие как международные, так и национальные судьи и прокуроры, и иногда они создаются в качестве специализированных камер в национальных судебных органах. Они оказались менее дорогостоящими по сравнению со специальными трибуналами и более доступными для пострадавших общин. Гибридные трибуналы обладают значительным потенциалом в плане укрепления доверия в государстве, поскольку, как правило, они создаются на местах. Они могут также оказывать содействие в создании потенциала национальных систем правосудия, из которых они привлекают большинство национальных прокуроров и судей. Специальный суд по Сьерра-Леоне, чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, Специальный трибунал по Ливану, Международный уголовный трибунал по Руанде и Международный трибунал по бывшей Югославии не могут назначать смертную казнь.

31. В работе Международного уголовного суда, который начал функционировать 1 июля 2002 года, когда вступил в силу Римский статут, принимают участие 118 государств. Он начал расследование шести ситуаций, предъявив обвинения 16 человекам, 5 из которых содержатся под стражей. Трое обвиняемых добровольно явились в Суд. Совет Безопасности передал в Международный уголовный суд для расследования ситуации в Дарфуре и Ливии, дав понять, что обеспечение международной уголовной ответственности является одним из приоритетов международного сообщества. Однако сотрудничество со стороны государств в исполнении других международных ордеров на арест по-прежнему вызывает проблемы: из 26 человек, указанных в выданных Международным уголовным судом ордерах на арест и повестках, 10 человек остаются на свободе. В Международном уголовном трибунале по Руанде пока не удалось реализовать девять обвинительных заключений. Совет Безопасности должен добиться всестороннего сотрудничества с международными и гибридными трибуналами, включая передачу обвиняемых по запросу.

32. Как отмечается в докладе Генерального секретаря 2004 года, первичную роль в привлечении к ответственности должны играть национальные системы правосудия. Однако там, где эти системы не могут или не хотят обеспечивать преследование исполнителей международных преступлений, международное сообщество готово отреагировать. Национальные институты часто не располагают потенциалом и ресурсами для рассмотрения сложных дел, затрагивающих преступления международного характера или высокопоставленных подозреваемых. Например, в ситуациях, связанных с конфликтами, может наблюдаться огромный дефицит следственных и прокурорских навыков, необходимых для анализа документальных и свидетельских показаний и установления приоритетов при отборе дел. Могут также наблюдаться значительные недостатки в пла-

не мер поддержки для защиты свидетелей и систем архивирования. Особые потребности привлечения к ответственности за международные преступления должны более последовательно учитываться при создании потенциала на национальном уровне. Должны быть предприняты усилия для реализации в полном объеме архитектуры Римского статута, включая правила процедуры и доказывания, элементы преступлений, помощь свидетелям и выплату компенсации, а также консультантов по гендерным вопросам. Создание на национальном уровне потенциалов для расследования серьезных преступлений с точки зрения затрат будет более эффективным и позволит укрепить национальные системы правосудия в целом. В этой связи система Организации Объединенных Наций осуществляет скоординированные усилия для содействия национальным властям в реализации принципа комплементарности в отношении между Международным уголовным судом и национальными судебными органами. С учетом потенциального круга участников и мероприятий насуточно необходимой является координация действий между донорами и национальными заинтересованными сторонами в вопросах финансирования и оказания технической помощи. Организация Объединенных Наций является весьма подходящим центром для координации этих усилий.

V. Укрепление доверия к национальным институтам в области правосудия и безопасности

33. Организация Объединенных Наций осуществляет целый ряд мероприятий в области создания потенциала, проведения правовой реформы и пропаганды прав, которые позволяют укрепить доверие и легитимность национальных институтов в области правосудия и безопасности. С 2004 года Организация расширила свои подходы, с тем чтобы обеспечить более высокий уровень ответственности на национальном уровне, более скоординированные усилия в отношении общесекторальных подходов и больше внимания инициативам по содействию доступа к правосудию.

34. В числе наиболее значительных событий, имевших место с 2004 года, можно отметить то, что национальные заинтересованные стороны играют более заметную роль в поощрении, разработке и осуществлении программ в области верховенства права, усиливая тем самым перспективы достижения устойчивых результатов. Сегодня все больше программ в области верховенства права, например в Афганистане, Кении, Либерии и Южном Судане, осуществляется в рамках национальных стратегий развития и в согласовании с ними. Организация Объединенных Наций все шире использует потенциал национальных организаций гражданского общества, с тем чтобы обеспечить ориентиры и облегчить доступ к правосудию. Осуществление на национальном уровне программ в области верховенства права усиливается там, где национальные власти имеют навыки в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке программ. Содействие осуществлению на национальном уровне требует более широкого участия со стороны руководителей, а также политической и финансовой поддержки со стороны национальных участников. Как свидетельствуют примеры самых разнообразных ситуаций, например Индонезии, Либерии и Тимора-Лешти, национальная ответственность является одним из решающих факторов, обуславливающих институциональное развитие.

35. С 2004 года все очевиднее становится то обстоятельство, что усилия в области создания потенциала должны быть сосредоточены на полицейских, прокурорских, судебных и исправительных институтах при применении общесекторального подхода для усиления верховенства права. Во многих случаях значительные усилия по экипировке и обучению полицейских не дополняются аналогичными инвестициями в создание потенциала судебных и неправительственных институтов. В результате этого растут показатели досудебного заключения под стражу, тюрьмы переполняются и возрастает риск возникновения беспорядков и побега серьезных преступников. Несмотря на то, что с 2004 года этому вопросу стало уделяться больше внимания, необходимо усилить поддержку в целях обеспечения людских ресурсов и инфраструктуры, позволяющих создавать гуманные условия для задержанных. Необходимы более активные усилия для задействования передвижных судов, юридической помощи и систем отслеживания дел, с тем чтобы сократить задержки с прохождением дел, которые ведут к переполнению тюрем. Поскольку лишение свободы остается одной из частых форм наказания для несовершеннолетних, необходимо уделять больше внимания использованию несудебных средств, альтернативным мерам, не связанным с содержанием под стражей, и восстановительному правосудию.

36. Во многих конфликтных и постконфликтных ситуациях задержка с прохождением дел усугубляется тем, что принимаемые судебные решения отличаются низким качеством, поскольку судьи и прокуроры часто имеют недостаточную юридическую подготовку или вообще не имеют формального образования, а также недостаточный объем правовых ресурсов. Кроме того, системы судопроизводства, как правило, ослаблены или полностью уничтожены, а грамотных специалистов для управления ими недостаточно. Признавая это, Организация Объединенных Наций в своих усилиях по наращиванию потенциала уделяет внимание повышению административной эффективности, профессионализма и соблюдению международных норм и стандартов. Подготовка в области правил и процедур доказывания наряду с усилиями по согласованию политики в сфере правосудия дали непосредственные, ощутимые и значительные результаты в таких странах, как Гвинея, Либерия, Сьерра-Леоне и Тимор-Лешти. В Сомалиленде усилия Организации позволили существенно повысить количество и качество разрешаемых дел. В Демократической Республике Конго Организация Объединенных Наций в четыре раза увеличила резерв полицейских следователей. Создание групп по поддержке судебного преследования, предусмотренных резолюциями 1925 (2010) и 1991 (2011) Совета Безопасности для содействия конголезским органам военной юстиции в привлечении к ответственности предполагаемых нарушителей прав человека, позволит существенно увеличить прокурорский потенциал.

37. Доступу к судам часто препятствуют высокие издержки, коррупция и социально-культурные предрассудки. В числе наиболее значительных событий, имевших место с 2004 года, можно назвать то, что благодаря программам Организации Объединенных Наций в области доступа к правосудию была оказана помощь в достижении правосудия десяткам тысяч граждан из уязвимых групп населения. Благодаря поддержке системы юридической помощи, подготовке уполномоченных по правам человека и референтов по правовым вопросам, распространению информации о правах и тесному взаимодействию с лидерами системы неформального правосудия, доступ к программам в области правосу-

дия позволил существенно увеличить число осужденных за насильственные преступления, в том числе за сексуальное и гендерное насилие. В Гватемале, Либерии, Сомали, Судане и Сьерра-Леоне усилия по обеспечению доступа к правосудию не только способствуют пресечению безнаказанности, но также позволяют усилить институциональный потенциал посредством давления со стороны общественности. Особенно важными средствами обеспечения доступа к правосудию для сельского населения, перемещенных лиц и беженцев являются передвижные суды.

38. Поскольку объем ресурсов и внимания увеличился, необходимо дать более четкую оценку общесистемному воздействию доступа к программам в области правосудия. В рамках программ Организации Объединенных Наций по оказанию юридической помощи необходимо уделять больше внимания усилиям по выявлению и поддержке разбирательств, в рамках которых оспариваются политика и законы, оказывающие воздействие на уязвимые группы, и которые известны также как разбирательства в интересах определенных групп. Необходимо также совершенствовать программы защиты свидетелей и сети поддержки, особенно применительно к делам, связанным с сексуальным и гендерным насилием. Доступ к программам в области правосудия мог бы также усилиться благодаря более полной интеграции интересов детей, ставших жертвами и свидетелями преступлений.

39. Во многих постконфликтных ситуациях механизмы неформального правосудия представляют собой единственно доступный способ удовлетворения потребностей населения в правосудии. Признавая потенциал неформальных механизмов в усилиях по обеспечению верховенства права, Организация подробнее изучила неформальные системы правосудия. Организация сознает, что эти системы, хотя и позволяют своевременно добиться исполнимых решений, не всегда соблюдают международные нормы и стандарты и в значительной мере страдают гендерными предрассудками. Организация Объединенных Наций оказывает помощь в налаживании связей между неформальными и формальными системами, например в Либерии, Непале, Сомали и Тиморе-Лешти. Была признана потенциальная роль практики неформальных систем правосудия в укреплении мира и безопасности с помощью традиционных методов посредничества.

40. Хроническое отсутствие независимости, беспристрастности неподкупности судебных органов серьезно подрывает институциональную легитимность и может привести к эскалации напряженности между различными группами, в результате чего усиливается риск возникновения сопряженного с насилием конфликта. Необходимо активизировать усилия, особенно в контексте осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, с тем чтобы обеспечить конституционные гарантии судебной независимости, судебный контроль над вопросами внутреннего управления, назначение на судебские должности по заслугам, укрепление профессиональных юридических ассоциаций и отлаженные дисциплинарные механизмы и процедуры. К сожалению, усилия Организации на сегодняшний день особых результатов не дали. Для получения результатов необходимо тщательнее скоординировать политическое участие всех заинтересованных сторон — руководителей Организации Объединенных Наций на местах, международного дипломатического сообщества, Совета Безопасности и других органов Организации Объединенных Наций, региональных организаций и международных финансовых институтов. На

страновом уровне следует расширять права и возможности организаций гражданского общества в вопросах мониторинга и надзора за институтами уголовного и гражданского правосудия. И наконец, следует предпринимать больше усилий для укрепления потенциала по оказанию юридической помощи, с тем чтобы сократить масштабы злоупотребления властью и обеспечить законность.

VI. Поощрение гендерного равенства посредством расширения доступа к правосудию

41. Во многих ситуациях женщины и девочки сталкиваются с насилием, экономической и политической маргинализацией и нарушением основных прав. Эти условия обусловлены гендерным неравенством, подогреваемым дискриминацией в таких областях, как трудоустройство, политические права, образование, здравоохранение и имущественные права. Слабая правовая база способствует распространению дискриминационной политики и практики институтов, ограничивая возможности женщин получить правовую защиту. Гендерные предрассудки, распространенные в государственных органах, занимающихся вопросами правосудия и безопасности, препятствуют тому, чтобы женщины и девочки сообщали о совершенных против них преступлениях, и способствуют нераскрываемости большого числа преступлений. Конфликт лишь усугубляет существующие условия неравенства, стимулируя распространение наиболее серьезных форм гендерного насилия, включая широкое распространение сексуального насилия в качестве тактики ведения войны. Конфликт также разрушает общину и социальные связи, вынуждая женщин и их семьи, которые от них зависят, все больше погружаться в бедность и нищету.

42. С 2004 года растет осознание того, что конфликты и их последствия несоизмеримо оказывают прямое и косвенное влияние в особенности на женщин и девочек. С учетом этого стали разрабатываться мероприятия в области верховенства права, которые конкретно направлены на решение проблем женщин в области правосудия и безопасности. Сегодня предпринимаются более активные усилия для реформирования дискриминационного законодательства, расширения доступа к правосудию и недопущения безнаказанности за преступления, связанные с сексуальным и гендерным насилием, а также обеспечения участия женщин в работе институтов и миротворческих форумов в рамках всеобъемлющих мер реагирования в целях реализации трансформационных изменений в жизни женщин и девочек. Программы Организации Объединенных Наций были усилены Советом Безопасности в его резолюциях 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) и 1960 (2010), в которых содержится призыв принять практические меры для того, чтобы положить конец безнаказанности за сексуальное и гендерное насилие, обеспечить проведение реформ в сфере правосудия с учетом гендерных факторов и способствовать участию женщин во всех аспектах постконфликтного восстановления, включая реформу в сфере правосудия и безопасности. В частности, Группе экспертов, учрежденной в 2010 году в соответствии с пунктом 8 резолюции 1888 (2009), было непосредственно поручено укреплять национальный потенциал для борьбы с безнаказанностью за совершение сексуального насилия, и она уже работает в Демократической Республике Конго, Сомали и Южном Судане.

43. Опыт показывает, что сосредоточенность государства на вопросах политической стабильности может вести к задержке с принятием необходимых законодательных мер в целях борьбы с насилием против женщин. Пропагандистская деятельность гражданского общества и мероприятия в области правосудия переходного периода имеют важное значение в стимулировании законодательных и отношенческих изменений. В Сьерра-Леоне деятельность Комиссии по установлению истины и примирению способствовала приданию импульса работе по принятию законодательства, усиливающего права и безопасность женщин, включая введение уголовной ответственности за бытовое насилие. Проведение успешной законодательной реформы в целях борьбы с сексуальным и гендерным насилием, поддержка семьи, ликвидация нищеты и решение проблем с правами на землю в Колумбии, Непале, Руанде и Уганде являются мощным символом национальной приверженности тому, чтобы положить конец насилию против женщин и девочек. Однако слишком часто принятие законодательства не подкрепляется его осуществлением. Осуществление носит более реальный характер в том случае, если оно сопровождается наличием всеобъемлющей директивной базы, которая предусматривает особые способы финансирования и национальный план или стратегию действий. Организация должна продолжать свои усилия по мониторингу законов, с тем чтобы обеспечить их исполнение и эффективность.

44. В конфликтных и постконфликтных ситуациях хроническая неспособность институтов в области правосудия защищать права и интересы женщин приводит к тому, что о многих нарушениях не сообщается и преступления остаются нераскрытыми. С 2004 года предпринимаются более активные усилия для обеспечения того, чтобы в мандатах, процедурах и организационной культуре институтов в области правосудия и безопасности учитывались гендерные аспекты. Более широкое предоставление юридической помощи, технической поддержки и углубление осведомленности позволяет расширить права и возможности женщин. Благодаря этим инициативам все большее число лиц, совершивших сексуальное и гендерное насилие, привлекается к ответственности в таких странах и районах, как Демократическая Республика Конго, Косово, Непал, Судан, Сьерра-Леоне, Чад и Южный Судан. Эти меры дополняются растущим использованием передвижных судов, позволяющих доставлять судей и прокуроров в отдаленные места совершения преступлений в восточной части Чада, восточной части Демократической Республики Конго, Гаити, Непале и других странах.

45. Необходимо существенно увеличить финансирование для обеспечения доступа женщин к программам в области правосудия. Такие инициативы должны быть направлены на решение основополагающих экономических и социальных проблем, обуславливающих неравенство. Кроме того, необходимо обеспечить комплексный подход к доступу к правосудию, в рамках которого учитываются физические, психологические и в более широком смысле социально-экономические последствия нарушений. В Бурунди, Либерии и Сомали с успехом функционируют центры, которые позволяют пережившим насилие женщинам получать в одном месте медицинское обслуживание, психологическое консультирование, доступ к полицейским следователям и юридической помощи, что позволяет снизить возможность повторной виктимизации и сократить судебные задержки и вместе с тем обеспечить увеличение числа осужденных лиц.

46. Организация также должна продолжать поощрять участие женщин в определении сферы действия, круга обязанностей и структуры всех постконфликтных механизмов в области правосудия для расширения доступа к правосудию в соответствии с резолюцией 1325 (2000). С дискриминацией можно бороться с помощью участия женщин в работе институтов в области правосудия и безопасности. Увеличению числа женщин-профессионалов могут способствовать программы, стимулирующие получение женщинами юридического образования, а также установление обязательных минимальных квот для женщин в системе отправления правосудия.

VII. Устранение возникающих угроз и коренных причин конфликтов

47. В конфликтных и постконфликтных ситуациях наблюдается повышение уровня транснациональной организованной преступности, что представляет собой растущую угрозу для мира и безопасности, развития и верховенства права. В частности, пиратство и незаконный оборот способствуют повышению уровня насильственных преступлений и создают трансграничную нестабильность. Сети организованных преступных групп покушаются на монополию государства на применение силы. Правоохранительные органы могут уступать организованным преступным группам в организационных навыках, применении новой технологии и создании сетей. Недостаточно активное сотрудничество между правоохранительными органами на национальном и международном уровне может служить тормозом для прогресса в этой области. В то же время расширяющиеся масштабы коррупции и отмывания денег, что крайне важно для процветания транснациональной организованной преступности, ослабляют экономику и лишают государство доходов.

48. Борьба с транснациональной организованной преступностью, безусловно являющейся причиной и последствием нестабильности, все шире осуществляется посредством долгосрочных усилий по созданию потенциала в более широких рамках в области верховенства права. Например, в Сомали стратегии Организации по борьбе с пиратством включают предоставление технического содействия судьям и прокурорам в применении законов о борьбе с пиратством, оказание юридической помощи и подготовку тюрем. Растет осознание того, что борьбу с транснациональной организованной преступностью Организации Объединенных Наций следует начинать сразу же по окончании конфликта, с тем чтобы не допустить консолидации преступных синдикатов и укрепления их влияния. Расширение и использование проводимых Организацией Объединенных Наций оценок уровня организованной преступности для стран, принимающих операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, представляют собой отрадное событие.

49. Все шире растет понимание того, что для борьбы с транснациональной организованной преступностью необходимы региональные подходы, предполагающие тесное сотрудничество и создание потенциала как на национальном, так и на региональном уровнях. Организация уделяет все больше внимания трансграничному обмену разведывательной информацией и сотрудничеству в правоохранительной области. Поддержка Организацией инициативы в отношении побережья Западной Африки наряду с важными политическими измене-

ниями в этом регионе, в сотрудничестве с Экономическим сообществом западноафриканских государств, как представляется, позволила существенно сократить оборот наркотиков через территорию Западной Африки после 2007 года. Увеличение числа задержанных пиратов в Джибути, Кении и Сейшельских Островах и привлечение их к ответственности оказались возможными в результате совершенствования координации, инфраструктуры и потенциала полицейских, прокурорских и исправительных учреждений.

50. Организации Объединенных Наций следует все шире интегрировать аспекты борьбы с транснациональной организованной преступностью в программы в области верховенства права. Для большей результативности необходимо расширять межучрежденческое сотрудничество. Для принятия долгосрочных решений в борьбе с транснациональной организованной преступностью на основе Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней может потребоваться уделение особого внимания оказанию базовых услуг со стороны институтов, занимающихся вопросами правосудия и безопасности. В определенных обстоятельствах могут оказаться необходимыми специализированные суды и группы по расследованию, занимающиеся конкретными формами преступлений, включая коррупцию. Необходимо также отслеживать финансовые потоки и обеспечивать, чтобы они не попадали в руки лидеров пиратских группировок и торговцев наркотиками, а также содействовать более тщательному расследованию случаев внезапного обогащения. Успехи в борьбе с коррупцией могут воспрепятствовать распространению транснациональной организованной преступности, способствовать установлению доверия к государству и восстановлению норм. Необходима твердая политическая воля, в отсутствие которой органы по борьбе с коррупцией могут лишь выдавать ложные обещания. Для реализации усилий по борьбе с коррупцией и возвращению активов необходимы скоординированные целенаправленные действия со стороны дипломатического сообщества, национальных заинтересованных сторон, частного сектора и руководства Организации Объединенных Наций.

51. Все яснее становится то, что помимо угроз, создаваемых транснациональной организованной преступностью, потенциалом в плане того, чтобы стать искрой для насильственного конфликта, обладают и усиливающиеся жалобы на нарушения экономических и социальных прав. Перемещение и широкомасштабное возвращение гражданского населения обуславливают возникновение споров по поводу жилья, земли, имущества и добычи природных ресурсов. Между тем эти проблемы имеют критически важное значение для мира и безопасности во многих ситуациях. Безгражданство также все шире признается как значительный источник нарушения безопасности, прав человека, насильственных перемещений и насильственных конфликтов. Организация активно занимается поддержкой и поощрением мер, направленных на недопущение безгражданства, в частности путем устранения дискриминации в качестве общей причины и последствия безгражданства и обеспечения уважения прав человека.

52. Организация Объединенных Наций, в числе прочих инициатив, должна налаживать диалог относительно реализации экономических и социальных прав и обеспечивать конкретные результаты через механизмы правосудия переходного периода, правовую реформу, создание потенциала и усилий по регистрации земли и граждан. Оказываемая Организацией помощь в проведении пра-

вовой реформы может обеспечивать среди прочего, чтобы механизмы конституционной защиты охватывали также экономические права и права на социальную справедливость маргинализированных групп. В этой связи налицо необходимость в создании постоянных органов в системе Организации Объединенных Наций для консультирования и обобщения передовой практики в разработке конституций. Кроме того, доступ к программам в области правосудия следует расширить, с тем чтобы были охвачены проблемы семьи, земли и имущества и юридической документации, как это было сделано в Пакистане, Шри-Ланке и Судане. Важными орудиями в деле скорейшей реализации инициатив в области регистрации земель, актов рождения и других актов могут быть мирные соглашения.

53. Важным шагом в формировании согласованной на международном уровне передовой практики в вопросах жилья, земельных отношений и имущественных прав в постконфликтных ситуациях стали принципы Пиньеиру по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц (2005 год). Между тем по-прежнему необходимо расширять институциональные и директивные рамки Организации Объединенных Наций, с тем чтобы более полно охватить жилищные, земельные и имущественные права, поскольку эти права могут способствовать примирению и скорейшему восстановлению. Необходимо глубже изучить связь между жилищной, земельной и имущественной политикой и инициативами в области развития в более широком смысле. Следует рассмотреть необходимость в гарантиях безопасности со стороны государства после осуществления реституции. Механизмы возмещения, позволяющие выплачивать возвращающимся компенсацию за незаконное занятие их имущества, дают обнадеживающие результаты и такой пример следует взять на вооружение. Следует также более широко подойти к вопросу о расширении административных возможностей земельных комиссий.

54. С 2004 года возросло осознание важной роли, которую играет экономическое развитие и трудоустройство в миростроительстве и восстановлении. Мероприятия в области верховенства права могут стать поддержкой для экономического развития, когда основное внимание в них уделяется защите прав бедных и предоставлению им больших возможностей в плане контроля своих ресурсов. Обеспечение более широкого доступа к правосудию посредством юридической помощи и разъяснение прав также может содействовать защите интересов мелких землевладельцев, торговцев и ремесленников от притеснений со стороны элиты. Организация стремится теснее увязывать программирование в области верховенства права и экономического развития в Демократической Республике Конго, Ираке и Судане. Расширение знаний о том, как функционируют институты в области правосудия и безопасности, а также прочная правовая база, включая право международной торговли, способствуют привлечению инвестиций и продвижению процесса развития.

VIII. Оказание более предсказуемой, подотчетной и эффективной помощи в области верховенства права

55. Организация Объединенных Наций достигла подлинного прогресса в применении согласованных и скоординированных подходов в своих мероприятиях, связанных с верховенством права. И все же Организации необходимо усилить предсказуемость, подотчетность и эффективность посредством укреп-

ления координации на полевом уровне, применения более согласованной политики и усиления механизмов в системе Организации Объединенных Наций.

56. В 2007 году Генеральный секретарь учредил Координационно-консультативную группу по вопросам верховенства права в качестве межучрежденческого координационного механизма, на который возложена общая координация и согласование деятельности в области верховенства права в системе Организации Объединенных Наций. В состав этой группы, действующей под руководством заместителя Генерального секретаря и при поддержке Группы по вопросам верховенства права входят руководители девяти департаментов и учреждений, занимающихся вопросами верховенства права. В моем докладе 2006 года, озаглавленном «Объединение наших преимуществ: активизация усилий Организации Объединенных Наций по содействию верховенству права» (A/61/636-S/2006/980), также предложена система ведущих подразделений неисключительного характера для различных подразделов в области верховенства права. Кроме того, как отмечалось в моем недавнем докладе о гражданском потенциале в постконфликтный период (A/66/311-S/2011/527), я привержен внедрению более практичного и гибкого подхода в деле определения потенциала и пробелов посредством использования координаторов в Центральном учреждениях по ключевым областям миростроительства, включая правосудие и безопасность.

57. Наметился устойчивый прогресс в деле усиления координации и согласованности на местном уровне. Проблемы верховенства права стали систематически включаться в процесс стратегического и межучрежденческого планирования операций по поддержанию мира. В плане гуманитарной деятельности мероприятия в области верховенства права являются одной из пяти областей, входящих в блок защиты. Подразделения Организации Объединенных Наций стали более часто осуществлять совместные оценки и инициативы в области разработки стратегий, о чем свидетельствуют недавние усилия в Гаити, Гвине-Бисау и восточной части Чада. Совместное программирование операций по поддержанию мира, например в Демократической Республике Конго, Южном Судане и в рамках инициативы в отношении побережья Западной Африки, позволило значительно расширить оказание технической помощи. В Колумбии, Непале и Уганде усилия по совместному программированию позволили расширить доступ к правосудию для женщин. Мандаты, предусматривающие поддержку многолетних совместных программ в области правосудия, например в Демократической Республике Конго и Кот-д'Ивуаре, имеют принципиально важное значение для усиления согласованности и координации, и их следует использовать в качестве примера.

58. Стандартной модели для совместного программирования не существует, а механизмы определяются спецификой местных условий. На пути совместного программирования по-прежнему имеются препятствия, обусловленные главным образом несовпадением оперативных процедур различных подразделений. Для согласования оперативных процедур в дополнение к общесистемным стимулам для совместного программирования требуется сотрудничество. Кроме того, координация на местном уровне может быть усилена благодаря четкому совместному установлению целей, стратегий и надлежащих методов осуществления. В контексте операций по поддержанию мира разработка совместных целей на раннем этапе будет способствовать постепенному свертыванию миссии и эффективной передаче функций, где это уместно. Более широкое исполь-

зование совместных базовых данных, показателей и справочных величин имеет критически важное значение для того, чтобы не допустить пробелов в ключевых областях верховенства права, и такое использование следует предусматривать в постконфликтных ситуациях.

59. Совместные механизмы мониторинга, в которых участвуют государства, гражданское общество, доноры и подразделения Организации Объединенных Наций, с использованием общих показателей могут оказаться полезными для обеспечения скоординированных усилий и общесекторальной оценки воздействия. На сегодняшний день попытки измерить эффективность деятельности Организации сдерживались отсутствием полных исходных данных, а также слабыми несогласованными рамками мониторинга и оценки и отсутствием стимулов для обмена результатами между участниками. К числу других проблем относится отсутствие национального потенциала в вопросе сбора и анализа административных данных. Отрядным событием могла бы стать разработка, общесистемное одобрение и внедрение показателей Организации Объединенных Наций в области верховенства права для отслеживания изменений в функционировании институтов уголовного правосудия. Это мероприятие, а также другие инициативы, например подготовка руководства по оценке показателей в области правосудия в отношении несовершеннолетних, являются позитивным показателем того, что Организация Объединенных Наций начинает уделять больше внимания результатам.

60. С 2004 года значительно улучшилась координация и согласованность стратегий в области верховенства права благодаря формальному процессу обзора и утверждения под эгидой Координационно-консультативной группы по вопросам верховенства права. В рамках процедуры утверждения обеспечивается, чтобы все программы и стратегии в поддержку конституционной, судебной и законодательной реформы предусматривали поощрение гендерного равенства. С 2004 года было издано шесть руководящих инструкций по основным темам верховенства права, позволивших внести четкость в позиции и подходы Организации Объединенных Наций. Эти инструкции имеют особо важное значение для углубления общего понимания стратегического направления на местном уровне. Передовая практика и извлеченные уроки распространяются посредством проведения многочисленных семинаров на техническом уровне и нового общесистемного обучения. Веб-сайт Организации Объединенных Наций по вопросам верховенства права и хранилище документации обеспечивают централизованный доступ к директивным и руководящим материалам для сотрудников на местах, внешних практических работников и широких слоев общественности.

61. Набор, подготовка и сохранение профессиональных сотрудников на местах по-прежнему представляют собой сложную задачу для Организации Объединенных Наций. К числу удачных инициатив в решении этой проблемы относится создание постоянной полицейской структуры и постоянной судебнопениitenciарной структуры, а также недавнее направление командированных гражданских экспертов по вопросам правосудия в Гаити и Демократическую Республику Конго. Проведение обзора гражданского потенциала должно способствовать привлечению внимания к важности сотрудничества с внешними партнерами.

62. Несмотря на признание важности верховенства права для мира и безопасности, сектор Организации Объединенных Наций, занимающийся проблемами верховенства права, по-прежнему испытывает нехватку ресурсов в сравнении с масштабом его задач. Необходимо увеличить выделение бюджетных средств на мероприятия в области верховенства права, с тем чтобы обеспечить выполнение миротворческими операциями и специальными политическими миссиями поставленных перед ними задач. В тех случаях, когда потенциал и присутствие позволяют, миссии могут и должны осуществлять мероприятия в рамках выполнения порученной им задачи, для реализации которой средств из добровольных фондов не имеется или они пока не были получены. Такие меры должны оцениваться с учетом сравнительных преимуществ в данном контексте, а также работы, проводимой другими заинтересованными сторонами, при уважении основополагающих функций и мандатов подразделений Организации Объединенных Наций. Использование других подразделений Организации Объединенных Наций для выполнения порученных и предусмотренных бюджетом функций, для реализации которых они хорошо подготовлены, может давать практические преимущества, включая взаимодействие с таким подразделением, которое часто оказывается в стране или районе еще до развертывания миссии и скорее всего останется там после того, как миссия закончит свою работу. Механизмы совместного финансирования также продемонстрировали потенциал в плане достижения значительной экономии накладных расходов, и такие механизмы следует использовать шире.

IX. Движение вперед: выводы и рекомендации

63. Организация Объединенных Наций, будучи одним из самых мощных символов международной приверженности миру, обеспечивает укрепление доверия у затронутых конфликтом людей, которое необходимо для расширения мер по достижению долгосрочных целей в области верховенства права. Оказываясь часто первой международной организацией на местах в ходе и непосредственно после конфликта, Организация Объединенных Наций имеет уникальную возможность продемонстрировать на раннем этапе явные и ощутимые преимущества верховенства права, позволяющего, в свою очередь, укрепить доверие общественности к политическому урегулированию. Признавая это, необходимо расширять инвестиции в виде финансового и политического капитала в деятельность Организации в области верховенства права, с тем чтобы справиться с многоаспектной задачей, оказавшейся сегодня в программе действий в области мира и безопасности.

A. Соображения для переговоров, мирных соглашений и мандатов

64. Совету Безопасности предлагается усилить свою поддержку Международного Суда, в частности, запрашивая консультативные заключения и обращаясь к сторонам с призывом передавать в соответствующих случаях дела для международного судебного урегулирования.

65. Совет Безопасности должен содействовать тому, чтобы руководство Организации Объединенных Наций, включая координаторов-резидентов Организа-

ции Объединенных Наций и специальных представителей Генерального секретаря, продолжало выступать в поддержку деятельности и программ, которые укрепляют верховенство права в рамках диалога высокого уровня с национальными властями.

66. При разработке мандатов Совету Безопасности предлагается делать прямые ссылки на необходимость в принятии мер в области правосудия переходного периода, когда это уместно, с учетом специфических потребностей женщин и детей.

67. Совету Безопасности предлагается отказываться от какой бы то ни было поддержки амнистий за геноцид, военные преступления, преступления против человечности или серьезные нарушения прав человека и поддерживать осуществление включенных в мирные соглашения положений, касающихся правосудия переходного периода и верховенства права.

68. Совет Безопасности должен уделять больше внимания правам жертв на получение средств защиты и возмещения, в частности жертв обусловленного конфликтом сексуального и гендерного насилия.

69. Совету Безопасности следует продолжать усиливать подотчетность за грубые нарушения прав человека и серьезные нарушения международного гуманитарного права, в том числе путем содействия осуществлению рекомендаций международных комиссий по расследованию.

70. Совет Безопасности должен призвать все государства-члены в полном объеме сотрудничать с международными и гибридными механизмами, учреждаемыми Организацией Объединенных Наций или при ее поддержке, и проработать вопрос о введении регулярных отчетов относительно сотрудничества государств в деле ареста лиц, обвиняемых в совершении преступлений.

71. Совет Безопасности должен продолжать поручать разработку и осуществление многолетних совместных программ Организации Объединенных Наций для полицейских, судебных и исправительных институтов и обеспечивать их обзор, планирование, осуществление, мониторинг и оценку на совместной основе.

72. Совету Безопасности следует поощрять регулярное внедрение показателей Организации Объединенных Наций в области верховенства права национальными и международными заинтересованными сторонами в качестве ключевого инструмента для оценки результативности и эффективности действий правоохранительных, судебных и исправительных учреждений в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В качестве средства укрепления подхода Организации к оценке эффективности помощи в области верховенства права Совету следует также поручать проведение статистических обзоров с использованием базовых данных и сравнительных анализов, а также представление регулярных отчетов по достижению прогресса с учетом таких показателей.

73. С учетом резолюций 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) и 1960 (2010) Совету Безопасности следует содействовать включению гендерных аспектов в программы в области верховенства права, особенно в том что касается подготовки сотрудников правоохранительных органов и органов правосудия. Где это уместно, Совету следует содействовать расширению возможностей и финансирования специализированных полицейских подразделений и

следственных магистратов и предоставлять им возможность расследовать преступления, связанные с сексуальным насилием. Кроме того, Совет должен способствовать расширению инвестиций в целях поддержки инициатив, связанных с доступом женщин к правосудию.

74. Совет Безопасности должен содействовать тому, чтобы государства-члены назначали гражданских экспертов по вопросам правосудия для поддержки подразделений Организации Объединенных Наций, осуществляющих деятельность в области верховенства права.

75. Совет Безопасности должен содействовать увеличению ассигнований для предусмотренных мандатом функций в поддержку институтов в области правосудия и безопасности в утвержденных бюджетах операций по поддержанию мира и специальных политических миссий. В некоторых случаях миссия может и должна инициировать деятельность для осуществления порученной функции, применительно к которой добровольные средства отсутствуют или пока не собраны. Такие меры должны оцениваться в свете сравнительных преимуществ в контексте работы, проводимой другими заинтересованными сторонами, при уважении базовых функций и мандатов подразделений Организации Объединенных Наций.

76. Совет Безопасности должен призывать государства оказывать содействие лицам, оправданном международными уголовными трибуналами, или лицам, которые отбыли наказание после осуждения и которые не могут по причинам безопасности вернуться в свои страны гражданства.

В. Соображения для системы Организации Объединенных Наций

77. Я буду действовать совместно с Международным уголовным судом и донорами для усиления координации в целях обеспечения согласованной и всесторонней поддержки национальных властей, с тем чтобы они могли привлекать к ответственности тех, кто совершил серьезные международные преступления.

78. Я буду следить за тем, чтобы механизмы правосудия переходного периода предусматривали всесторонние рамки для защиты и участия детей. Такие механизмы должны согласовываться с Конвенцией о правах ребенка и другими международными правовыми нормами и обязательствами.

79. Я буду поддерживать инициативы по усилению подхода на основе целей развития к верховенству права, поощрению создания потенциала институтов в области правосудия и безопасности и интеграции поддержки в отношении доступа к механизмам правосудия и правосудия переходного периода, развивая совместные подходы под руководством Организации Объединенных Наций в этих областях.

80. Я намерен продолжать разработку согласованных стратегий в отношении доступа к правосудию, включая обеспечение того, чтобы в основе таких стратегий лежало поощрение социальных и экономических прав и мирное урегулирование гражданских споров, например касающихся жилищных, земельных и имущественных прав.

81. Я планирую обеспечить широкую координацию как внутри системы, так и с соответствующими национальными властями с целью оказания эффективной поддержки национальным и региональным потенциалам по борьбе с транснациональной организованной преступностью и создания соответствующих органов по борьбе с коррупцией в поддержку этих усилий.

82. Я буду также обеспечивать, чтобы Организация Объединенных Наций оперативно и комплексно реагировала на просьбы национальных властей об оказании помощи в разработке конституций и проведении процессов законодательных реформ и выполняла функцию центра по обобщению передовой практики и сравнительного опыта.

83. Я буду усиливать приверженность Организации делу поддержки и поощрения мер по предотвращению безгражданства, в том числе путем устранения дискриминации как общей причины и последствия безгражданства, и по обеспечению соблюдения прав человека апатридов.
