



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 October 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 72(b) повестки дня

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантии недопущения нарушений*

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений Пабло де Грейффа в соответствии с резолюцией 27/3 Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен с опозданием в связи с необходимостью отразить в нем последние события.



**Доклад Специального докладчика по вопросу о содействии
установлению истины, правосудию, возмещению ущерба
и гарантиям недопущения нарушений**

Резюме

В свете нынешних инициатив Организации Объединенных Наций по реформированию, направленных на то, чтобы поставить вопрос о предотвращении в центр повестки дня Организации, Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений предлагает разработать предметный и всеобъемлющий системный подход к предотвращению, некоторые элементы которого он освещает в настоящем докладе.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность по предотвращению в системе Организации Объединенных Наций	4
III. На пути к принятию системного подхода к предотвращению	8
IV. Элементы системного подхода к предотвращению	12
A. Мероприятия в сфере официальных государственных институтов	12
B. Превентивная роль гражданского общества	18
C. Укрепление гражданского общества	20
D. Мероприятия в области культуры и в индивидуальной сфере	23
V. Выводы и рекомендации	24

I. Введение

1. В 2015 году в рамках серии докладов по каждому из основных компонентов своего мандата Специальный докладчик представил Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее два доклада о (не столь часто используемом) понятии гарантий недопущения нарушений ([A/HRC/30/42](#) и [A/70/438](#)). В этих докладах он констатировал, что концепцию гарантий недопущения нарушений лучше всего рассматривать через призму предотвращения, и постарался разъяснить некоторые концептуальные трудности, присущие этому понятию, а также придать обсуждениям о таких гарантиях некую структурированность.

2. В то же время резко возрос интерес к принципу предотвращения — не в последнюю очередь благодаря особому вниманию, которое уделяет этой теме Генеральный секретарь. В своем первом выступлении в Совете Безопасности Генеральный секретарь подчеркнул: «Мы тратим гораздо больше времени и ресурсов, занимаясь реагированием на кризисы, а не их предотвращением. Люди платят за это слишком высокую цену... Нам нужен принципиально новый подход», после чего заявил, что, по его мнению, «предотвращение — не просто один из приоритетов, а главный приоритет»¹.

3. В том же выступлении Генеральный секретарь обратил особое внимание на связь между предотвращением, правами человека и устойчивым миром, заявив, что «защита прав человека является одним из важнейших элементов предотвращения» и что «права человека неразрывно связаны с поддержанием мира». Генеральный секретарь не впервые проявил интерес к взаимосвязи между предотвращением, правами человека и устойчивым миром. Он поднял эту тему в ходе своего первого выступления в Совете по правам человека, заявив, что Всеобщая декларация прав человека вместе с вытекающими из нее договорами является «возможно, наиболее эффективным превентивным инструментом, имеющимся в нашем распоряжении», и что «изложенные в ней права, нарушения которых становятся коренными причинами конфликта, в то же время служат основой для практических решений на базе реальных изменений на местах»².

4. Настоящий доклад предназначен для того, чтобы содействовать продолжающемуся обсуждению вопроса о предотвращении. В нем Специальный докладчик высказывается в пользу разработки системного подхода к предотвращению в контексте мандата на защиту прав человека в ситуациях массового нарушения таких прав. Системный подход будет способствовать устранению существующих барьеров в обмене знаниями и опытом, которые затрудняют эффективное осуществление превентивной деятельности, и поможет расширить сферу охвата превентивных мер и перевести их на более ранний этап (что столь часто предлагается, но столь редко практикуется) на систематической и упорядоченной основе. Такой подход представляет собой инструмент планирования, который также может помочь выявить важные связи между предотвращением, правами человека и сохранением мира.

¹ См. замечания Генерального секретаря на открытых прениях в Совете Безопасности по вопросу «Поддержание международного мира и безопасности: предотвращение конфликтов и сохранение мира», 10 января 2017 года. URL: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance.

² См. замечания Генерального секретаря в Совете по правам человека от 27 февраля 2017 года. URL: www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks.

II. Деятельность по предотвращению в системе Организации Объединенных Наций

5. Особое внимание, которое Генеральный секретарь уделяет деятельности по предотвращению, и его усилия по выявлению ее взаимосвязей с правами человека вызвали широкое одобрение. Разумеется, интерес к предотвращению в широком смысле этого слова не является чем-то новым для системы Организации Объединенных Наций. В этом документе было бы нецелесообразным освещать всю историю использования системой этого термина, однако некоторые ключевые вехи будут отмечены ниже³.

6. По мнению большинства наблюдателей, отправочной точкой в рамках системы Организации Объединенных Наций стал изданный в 1992 году доклад Генерального секретаря Бутроса Бутрос-Гали под названием «Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира» (A/44/277-S/24111). Этот документ, в котором признаются недостатки поддержания мира военным способом и выражено стремление расширить набор превентивных механизмов, открыл новые горизонты в деле повышения значимости превентивной дипломатии и обозначил новые возможности для постконфликтного миростроительства⁴.

7. В своем докладе от 1999 года о работе Организации Генеральный секретарь Кофи Аннан решительно призвал государства — члены Организации Объединенных Наций, Секретариат и учреждения всерьез относиться к предотвращению на раннем этапе и устранять коренные причины, отмечая, что для охваченных войной обществ характерны такие факторы, как неравенство между этническими, религиозными или другими социальными группами, преднамеренное использование недовольства людей и борьба за контроль над экономическими ресурсами, и эти факторы в долгосрочной перспективе должны быть устранены. Генеральный секретарь настоятельно призвал к формированию в рамках системы Организации Объединенных Наций прочной культуры предупреждения и к «устранению институциональных барьеров, препятствующих налаживанию межсекторального сотрудничества, которое является необходимой предпосылкой успешной деятельности по предотвращению» (см. A/54/1, введение). Впоследствии были приложены усилия для обеспечения желаемой координации, но еще предстоит проделать значительный объем работы.

8. Наконец, серьезное влияние на предотвращение конфликтов оказал на этом начальном этапе первый доклад Генерального секретаря Аннана о предотвращении вооруженных конфликтов от 2001 года. В этом докладе он

³ Для подробного ознакомления с существующими структурами по предотвращению см. Vincenç Fisas, *La Gestió de las Crisis Sociopolíticas* (Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau, 2017).

⁴ Злодеяния с целью геноцида в Руанде в Боснии в начале 1990-х годов побудили международное сообщество к поиску более эффективных превентивных механизмов. Доклад Комиссии Карнеги по предотвращению смертоносных конфликтов позволил расширить спектр возможных превентивных мер, так как в нем впервые было проведено важное различие между «оперативным предупреждением» (мерами, применяемыми непосредственно на этапе кризиса) и «структурным предупреждением» (мерами, нацеленными на устранение коренных причин и обеспечение того, чтобы кризисы вообще не возникали или же, в случае возникновения, больше не повторялись). Этот доклад находится в центре внимания при обсуждении в Организации Объединенных Наций вопроса о предотвращении, однако содержащиеся в нем рекомендации не всегда в достаточной степени выполняются на практике. (См. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict: Final Report* (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997)).

подтвердил, что предотвращение является делом всей системы Организации Объединенных Наций, констатируя, что главная ответственность за предотвращение конфликтов лежит на государствах-членах и их гражданском обществе, в то время как третьи стороны (в том числе учреждения системы Организации Объединенных Наций) выступают в качестве координирующего звена, а не движущей силы. Стоит особо отметить его заявление о том, что предотвращение и развитие дополняют друг друга ([A/55/985-S/2001/574](#) и [A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1](#)).

9. Работа по предотвращению — в частности, по предотвращению конфликтов — велась не только на концептуальном уровне, но и на оперативном уровне⁵. В качестве примера можно привести Межучрежденческую рамочную группу по превентивным мерам, которая приступила к работе в начале 2000-х годов, когда в нее были назначены сотрудники, работающие на условиях полной занятости (хотя сама рамочная структура существовала с 1995 года). Рамочная группа, изначально служившая в качестве неформального механизма для координации деятельности в области раннего оповещения под эгидой Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и Управления по координации гуманитарных вопросов, превратилась в первый официальный механизм Организации Объединенных Наций по содействию межучрежденческому сотрудничеству в принятии превентивных мер на раннем этапе⁶. В рамочную группу были включены 22 департамента и учреждения Организации Объединенных Наций, чьи представители проводили регулярные рабочие встречи для координации мер по раннему оповещению о конфликтах более низкого уровня, находящихся вне поля зрения, в целях предотвращения насилия или смягчения последствий обостряющегося насилия⁷.

10. Несмотря на вклад, который внесла Рамочная группа, в конечном счете стало ясно, что усилия по предотвращению по-прежнему носят характер реагирования, зачастую неэффективны и даже непоследовательны, не обеспечивают целостного и стратегического подхода к предотвращению насилия или недопущению его повторения и, кроме того, недостаточно увязаны с правами человека. Стимулом для разработки новых институциональных механизмов и развития компетенций в деле предотвращения послужила оценка, которая была

⁵ Концепция «предотвращения» всегда отличалась двусмысленностью как внутри, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций. Значительная часть деятельности Организации Объединенных Наций по предотвращению сосредоточена главным образом на предотвращении конфликтов (что само по себе является недостаточно целостным понятием), но термин «предотвращение» также используется тогда, когда речь идет об угрозах международному миру и безопасности, конфликтах с применением насилия, воинствующем экстремизме, насилии в широком смысле слова, нарушениях прав человека, гуманитарных кризисах, риске бедствий и общественном здравоохранении. (См. Center on International Cooperation, “An integrated approach to prevention: the links between prevention—the 2030 agenda, and sustaining peace” (готовится к публикации)).

⁶ Информационная брошюра для Межучрежденческой рамочной группы по превентивным мерам, 2012 год URL: www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK_TEAM_FLYER-2July12.pdf.

⁷ На пике деятельности рамочной группы в 2014 году ее бюджет составлял примерно 2 млн долл. США, и в ней состояли пять сотрудников, занимающихся вопросами раннего оповещения, поддержки в командировании советников по вопросам мира и развития, а также расширения знаний и навыков персонала Организации Объединенных Наций в области предотвращения в рамках проектов по оценке опасности конфликтов, природным ресурсам и конфликтам, правам человека и трансформированию конфликтов. Хотя объем бюджета и число сотрудников рамочной группы нельзя было назвать незначительными в контексте бюджета и штата Организации в целом и хотя они и отвечали существующим потребностям, речь идет, мягко говоря, о весьма скромных цифрах.

проведена независимой Группой по внутреннему обзору деятельности Организации Объединенных Наций в Шри-Ланке и в которой действия Организации Объединенных Наций в этой стране были охарактеризованы как «системный провал». Это привело к разработке инициативы «Права человека — прежде всего!», благодаря которой в Организации Объединенных Наций были созданы новые организационные структуры, активизировавшие работу по вопросам раннего оповещения (особенно об ущемлениях и нарушениях прав человека) и повысившие аналитический потенциал Организации Объединенных Наций, а также ее способность реагировать оперативно и согласованно⁸. В рамках инициативы «Права человека — прежде всего!» старшие руководители были привлечены к высокоуровневому анализу, что обеспечило повышенную согласованность при разработке стратегий и мер реагирования. Старшие руководители проводили периодические обзорные заседания по региональным и страновым ситуациям. При осуществлении этой инициативы возникли трудности в расширении сферы ее охвата с выходом за пределы штабов на места, а также в переориентации с мер реагирования, обусловленных кризисом, на более долгосрочные меры по предотвращению.

11. С началом осуществления инициативы «Права человека — прежде всего!» в 2014 и 2015 годах для проведения обзора развития и хода осуществления деятельности Организации Объединенных Наций были созданы несколько групп высокого уровня:

- Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям — для проведения периодического обзора операций по поддержанию мира и специальных политических миссий;
- Консультативная группа экспертов по обзору миростроительной архитектуры, подготовившая доклад, который охватывает 10 лет работы с момента создания Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства;
- Группа по проведению на высоком уровне обзора результатов осуществления резолюции Совета Безопасности 1325 (2000) для обзора 15-летнего хода осуществления этой резолюции⁹.

12. В докладе, представленном в июне 2015 года Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/95-S/2015/446), и докладе Генерального секретаря об осуществлении рекомендаций, изданном в сентябре 2015 года (A/70/357-S/2015/682), предлагался трехсторонний план действий, первый компонент которого заключается в «активизации» деятельности по предотвращению и «возврату к ее приоритетности». В своем докладе Генеральный секретарь рекомендовал активизировать «усилия по предотвращению конфликтов и посреднические усилия» посредством таких мер, как использование посланников, резервных экспертов по вопросам посредничества, подразделений для оказания добрых услуг, поскольку в миротворческих операциях главную роль должны играть политические решения. Для того чтобы укрепить превентивный потенциал страновых групп Организации Объединенных Наций, Группа рекомендует укрепить потенциал координаторов-резидентов и направлять специализированный персонал, в том числе советников по вопросам мира

⁸ См. United Nations, “Rights up front: a plan of action to strengthen the United Nations’ role in protecting people in crises — follow-up to the report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka” (9 July 2013).

⁹ Radhika Coomaraswamy, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2015).

и развития, советников по вопросам прав человека и экспертов по посреднической деятельности.

13. Самым важным вкладом в усилия по предотвращению, который Группа внесла этим докладом, стал тезис о том, что военные подходы к предотвращению конфликтов и защите гражданского населения, которые применяются по умолчанию в ответ на риск возникновения конфликта, «приводят лишь к краткосрочному и, в некоторых случаях, мимолетному или иллюзорному успеху и одновременно еще более усугубляют некоторые из обид, лежащих в основе конфликта» (A/70/95-S/2017/446, пункт 14). Далее Группа призвала к тому, чтобы стратегии, основанные на неприменении оружия, «занимали центральное место в деятельности Организации Объединенных Наций по защите гражданского населения», и рекомендовала миссиям Организации Объединенных Наций «более тесно взаимодействовать с местными общинами и национальными и международными неправительственными организациями (НПО) в деле повышения уровня защищенности» (там же, пункты 86 и 105(a)).

14. В своем докладе Консультативная группа экспертов по обзору миростроительной архитектуры сделала особый акцент на важности «предотвращения конфликтов (чему, в частности, Организация Объединенных Наций должна уделять гораздо больше внимания)» (A/69/968-S/2015/490, резюме). Вместе с тем, поскольку в докладе речь идет в основном о других направлениях (миростроительстве), Консультативная группа никак не определила и не обозначила, какие аспекты предотвращения она имела в виду, а также не дала конкретных рекомендаций о том, как уделять повышенное внимание предотвращению конфликтов, заниматься им на практике, интегрировать и актуализировать его, устранять разобщенность, предпринимать совместные действия и в конечном счете добиваться успеха в этом деле.

15. Тем не менее в своем докладе Консультативная группа напомнила, что миростроительство не является лишь одним из направлений постконфликтной деятельности, а представляет собой гораздо более широкую концепцию и «проходит красной нитью через весь цикл осуществляемых Организацией Объединенных Наций мероприятий, включая превентивные меры, развертывание и последующее сворачивание миротворческих операций и восстановление и реконструкцию на постконфликтном этапе» (там же, пункт 186). Эта идея была зафиксирована в резолюциях по «сохранению мира», которые не без трудностей были приняты в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности (резолюции 70/262 и 2282 (2016), соответственно) и в которых подчеркивалась «важность всеобъемлющего подхода к сохранению мира, предусматривающего, в частности, предотвращение конфликтов и устранение их коренных причин», и подтверждалась «главная ответственность национальных правительств», а также то, что «гражданское общество может играть важную роль в содействии усилиям по сохранению мира» (см. пункты преамбулы обеих резолюций)¹⁰.

16. В Глобальном исследовании по вопросу об осуществлении резолюции 1325 (2000), озаглавленном «Предотвращение конфликтов, преобразование системы отправления правосудия, обеспечение мира» и содержащем более 400 страниц, говорится о том, каким образом расширение прав и возможностей

¹⁰ Специальный докладчик с удовлетворением отмечает тот факт, что в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности подчеркивается важность всеобъемлющего подхода к правосудию переходного периода в рамках работы по сохранению мира. В то же время данная формулировка подразумевает подход, в котором приоритетное внимание уделяется инициативам на институциональном уровне, главным образом — реформированию сектора безопасности.

женщин способствует укреплению миротворческих операций, заключению мирных соглашений, повышению эффективности гуманитарной помощи, борьбе с воинствующим экстремизмом и достижению устойчивого мира.

17. В частности, в этом исследовании подчеркивается, что слишком часто применяемый устаревший военный подход к конфликтам и предотвращению конфликтов (введение сил по поддержанию мира уже после начала кризиса) и узкий подход, предусматривающий оказание посреднических и добрых услуг на позднем этапе, являются посредственными альтернативами невоенным, долгосрочным и реализуемым на более раннем этапе подходам, которые предполагают улучшение государственного управления и развитие.

18. Что касается правозащитного компонента, то важнейшими докладами по предотвращению являются доклады Канцелярии по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите. Самым важным документом, пожалуй, считается Общая схема анализа вероятности совершения преступных злодеяний, которая представляет собой механизм оценки рисков ([A/70/741-S/2016/71](#), приложение). В этом документе содержится полезный раздел о правовых основах защиты и детально излагаются методы предотвращения. В нем конкретно упоминается укрепление верховенства права, наращивание институционального потенциала, искоренение коррупции, учет многообразия и обеспечение инклюзивности, укрепление гражданского общества и создание «плюралистических средств массовой информации».

III. На пути к принятию системного подхода к предотвращению

19. Иногда документы Организации Объединенных Наций, касающиеся предотвращения, по понятным причинам в большей мере отражают собственное понимание Организацией того, что ей следует сделать на внутреннем уровне, а не того, что необходимо сделать в мире. За редкими исключениями в этих документах уделяется больше внимания процедурным вопросам, а не вопросам существа. Обширный практический опыт Организации в области предотвращения должен позволить ей выработать всеобъемлющие подходы. Если у всех этих документов и есть что-то общее, то это идея о том, что превентивную деятельность необходимо расширить и перевести на более ранний этап. Однако ни в одном документе не показано, что конкретно это означает, и уж тем более ни в одном из них не раскрываются связи между предотвращением и правами человека — связи, о наличии которых, как представляется, сложился общий консенсус.

20. Достижению лучших результатов в области предотвращения мешает не столько недостаток знаний и опыта, сколько, во-первых, относительная слабость взятых обязательств и, как следствие, нехватка инвестиций в эту область, а во-вторых, значительная фрагментированность знаний и ресурсов (как внутри Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами). Хотя эта фрагментированность отчасти обусловлена неизбежными (и в целом положительными) процессами специализации, вытекающими из технических аспектов вышеупомянутых инициатив, но, как свидетельствуют рассмотренные выше дискуссии в рамках Организации Объединенных Наций, есть и веские основания для стремления к более эффективной координации и более комплексному и стратегическому планированию.

21. На фрагментированность знаний в этой области четко указывает тот факт, что большинство подлинно эффективных превентивных мер, таких как общие процессы институционализации (включая процессы государственного строи-

тельства¹¹), в частности процессы институциональных реформ (включая инициативы по обеспечению независимости судебных органов или введению гражданского надзора за силами безопасности) и, в особенности, соответствующие решения в области политики (например, изменения в стратегии охраны правопорядка), редко классифицируются в качестве превентивных инструментов. Это тем более верно в других областях, таких как экономика, которые, как есть основания утверждать, оказывают огромное воздействие на опасность возникновения конфликтов, насилия и нарушений прав человека, но которые не всегда упоминаются в этом контексте¹².

22. В качестве иллюстрации превентивного потенциала экономических мер Специальный докладчик в предыдущих докладах отмечал, что долгое правление режима, для которого характерны злоупотребления, подрывает превентивные цели. Однако ротация власти становится маловероятной в странах, где нет устоявшегося рынка труда, где работа в государственных учреждениях является практически единственным видом стабильно оплачиваемой занятости и где альтернатива работе на государство — нищета (A/HRC/30/42, пункты 33–36).

23. На обсуждение вопросов предотвращения влияют различные формы упрощенчества, преодолению которого хотелось бы содействовать в настоящем докладе. Первая из них — сведение (если не в теории, то на практике) предотвращения к одной из форм реагирования на кризис, как предлагается (и в некотором смысле не вызывает возражений) при упоре на раннее оповещение. В то время как обзор документов Организации Объединенных Наций, касающихся предотвращения, свидетельствует о стремлении расширить превентивную работу и перенести ее на более ранний этап, с оперативной точки зрения меры по раннему оповещению и до сих пор вызывающие сложности меры быстрого реагирования по-прежнему занимают центральное место в практической деятельности по предотвращению. Хотя есть все основания стремиться к тому, чтобы страны, стоящие на грани вооруженного конфликта, не переходили эту грань, следует признать, что наличие любого фактора, способного спровоцировать срабатывание системы раннего оповещения, свидетельствует о том, что работа по предотвращению началась слишком поздно.

24. Трудности, возникающие из-за фрагментированности знаний и ресурсов, а также чрезмерного акцента на предотвращение кризисов (в ущерб работе на более раннем этапе), можно сгладить путем принятия системного подхода к предотвращению, разработка которого представляет основной стратегический интерес, лежащий в основе настоящего доклада.

25. Остальная часть настоящего доклада представляет собой попытку внести вклад в разработку такого подхода. В докладе содержится подробная аргументация в поддержку всеобъемлющего системного подхода, изложенная с точки зрения мандата, предусматривающего возмещение ущерба и предотвращение

¹¹ См. Stephen Pinker, “Rates of violence in State and non-State societies”, in *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined* (New York, Penguin Books, 2011).

¹² См. совместное исследование Организации Объединенных Наций и Всемирного банка под названием “Pathways to Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict” («Пути достижения мира: инклюзивный подход к предотвращению конфликтов, связанных с насилием»), в котором делается значительный упор на конфликторождающий потенциал проявлений так называемого «горизонтального неравенства» и показывается, каким образом лишение целых групп доступа к экономическим возможностям четко соотносится с конфликтом и насилием и может не только само по себе являться нарушением различных прав, но и служить катализатором для других форм нарушения прав.

системных нарушений прав человека¹³. Таким образом, изложенные здесь элементы — это не более чем заготовка для поистине всеобъемлющего системного подхода. Например, хотя в настоящем докладе вновь подчеркивается настоятельная необходимость преодоления многочисленных недостатков в развитии, которые зачастую характерны для стран, где имеют место массовые нарушения, здесь не раскрываются конкретные элементы, относящиеся к этой цели, такие как бюджетно-финансовая политика, трудовое законодательство и законодательство по борьбе с коррупцией. Кроме того, даже в том, что касается областей, в большей степени связанных с правосудием и правами, которые непосредственно относятся к предлагаемому подходу, особое внимание тут уделяется мерам, которые должны приниматься на национальном уровне¹⁴. Поэтому, например, здесь ничего не говорится о том, что можно сделать на региональном и многостороннем уровнях для повышения эффективности превентивной работы, хотя это очень важный вопрос.

26. Заключительное замечание относительно характера этой работы: системный подход — это не то же самое, что схематический план политики; действительно, есть основания сомневаться, что такая вещь, как превентивная политика, вообще существует. Контекст важен, причем важен по-разному: возможности, как и потребности, в различных контекстах не одинаковы. Кроме того, это верно как в синхронном, так и в диахронном плане. Потребности и возможности носят динамичный характер, и поэтому системный подход в любом случае будет содержать элементы, которые в некоторых странах не нужно будет рассматривать в тот или иной момент времени (поскольку соответствующая проблема будет неактуальна), а также элементы, которые некоторые страны рассматривать не смогут, поскольку им не хватит, например, институционального потенциала или ресурсов. Само собой разумеется, что действительно всеобъемлющий подход будет содержать столько актуальных и практически осуществимых элементов для любой страны, сколько ни одна страна не может реализовать одновременно, какой бы у нее ни был институциональный потенциал¹⁵. То есть, рамочный подход — это полезный инструмент, позволяющий четко выделить набор элементов, которые нужны для эффективного предотвращения, и даже некоторые важные взаимосвязи между этими элементами, но ни в коем случае не формула, освобождающая от необходимости руководствоваться здравым смыслом.

27. В конечном счете, наряду с определением элементов, важных для обеспечения эффективности превентивной деятельности, работа в данной области потребует разработки критериев актуальности, осуществимости и безотлагательности. В этом помогут модели превентивной деятельности, основанные на

¹³ Нарушения, которые, как свидетельствует опыт, способствуют разжиганию конфликтов. См. например, Kjersti Skarstad and Håvard Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war?”, *International Area Studies Review*, vol. 19, No. 2 (2016).

¹⁴ Даже в отношении инициатив национального уровня предлагаемый подход не является исчерпывающим. Таким образом, хотя в настоящем докладе упоминаются вопросы разделения властей, в предлагаемом варианте системного подхода не рассматривается превентивная деятельность, которую можно осуществлять совместно с парламентами или с политическими партиями, прекращение функционирования которых ведет к кризису представительной демократии, что создает значительный риск конфликтов и нарушений. Кроме того, здесь не рассматривается подробно превентивный потенциал независимых правозащитных учреждений. Отказ от рассмотрения этих факторов не означает отрицания их ценности, а отражает ограничение текста по объему.

¹⁵ Еще один динамичный аспект, который следует учитывать, — это то, что большинство вопросов, имеющих отношение к предотвращению, не могут быть полностью решены раз и навсегда; свидетельство тому — процедуры внесения поправок в конституции. Кроме того, требования терпимости в условиях масштабной миграции сильно отличаются от требований терпимости там, где такой миграции нет.

работе в области здравоохранения. Например, по мнению Центра международного сотрудничества, в рамках превентивной деятельности следует проводить четкое различие между следующими стратегиями: универсальными стратегиями предотвращения — теми инициативами, которые любая страна сочтет полезными и которые приносят выгоды «широкого спектра» для обеспечения мира, справедливости и инклюзивности при относительно низких затратах и, как правило, другие социальные, экологические и экономические блага; стратегиями предотвращения «в условиях риска» — более конкретными инициативами, ориентированными на целевые группы, общины и страны, которые сталкиваются с повышенным риском конфликта или высоким уровнем насилия и изоляции, или имеют низкий уровень жизнестойкости; и стратегиями «в условиях кризиса» — в значительной степени адресными мерами, направленными на предотвращение дальнейшего ухудшения, содействие стабилизации и создание основ для восстановления¹⁶.

28. Несмотря на все недостатки любой системы, по мнению Специального докладчика, для целей планирования лучше иметь такой инструмент, чем обходиться без него. Системный подход к предотвращению представляет собой структуру взаимосвязанных элементов и в идеале поможет направлять процесс принятия решений, делая его более всеобъемлющим, но на упорядоченной и методичной основе. Кроме того, наличие всеобъемлющего системного подхода способствует преодолению обособленности, которая затрудняет превентивную деятельность. Мы не можем продолжать абстрактно рассуждать о связи между превентивной деятельностью, правами человека и устойчивым миром, не имея конкретных представлений о том, что это означает.

29. Кроме того, наступил благоприятный момент. (Абстрактный) консенсус в отношении важности расширения деятельности по предотвращению и переноса ее на более ранний этап никогда еще не был столь прочным. Помимо докладов, упомянутых в предыдущем разделе¹⁷, основы для разработки поистине всеобъемлющего системного подхода к предотвращению закладываются также в работах «Пути достижения мира» (программное исследование по предотвращению, проведенное совместно Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком) и, что весьма важно, во всеобъемлющей рамочной программе, предусмотренной Повесткой дня на период до 2030 года¹⁸. Настоящий доклад представляет собой попытку определить элементы такого подхода, разумеется, с точки зрения нашего мандата. Естественно, этот подход необходимо будет расширять с учетом других точек зрения.

¹⁶ Center on International Cooperation, “An integrated approach to prevention” (см. примечание 7).

¹⁷ И другим документам, которые здесь невозможно было рассмотреть, включая Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года (Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи), и резолюциям Генеральной Ассамблеи, включая резолюцию 57/337, в которой Ассамблея использует широкое определение превентивной деятельности и которая содержит положения о подотчетности, благом управлении, правах человека, содействии развитию, разоружении, образовании и гендерном равенстве, подтвержденные в резолюции 68/303.

¹⁸ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

IV. Элементы системного подхода к предотвращению

A. Мероприятия в сфере официальных государственных институтов

30. В предыдущих докладах Специальный докладчик подчеркивал превентивный потенциал описанных ниже инициатив, начиная от легко осуществимых до носящих более амбициозный характер.

1. Гражданские институты

a) Правосубъектность

31. Переходные процессы свидетельствуют о важности создания эффективных средств для установления правосубъектности на самом базовом уровне, а также в качестве «фонового» условия для эффективной реализации инициатив в области предотвращения. Во время конфликтов в результате миграции и перемещения, ослабления государственных служб и преднамеренного уничтожения архивов подтверждение правосубъектности становится проблематичным. Без юридического подтверждения личности осуществление некоторых прав и доступ к некоторым государственным услугам становятся невозможными. Таким образом, правосубъектность является одним из каналов для реализации других прав. Наличие правосубъектности важно для соблюдения прав, а также в качестве основания для предъявления требований и получения возмещения. Эффективная и надежная национальная система регистрации, то есть система, обеспечивающая конфиденциальность личных данных и учитывающая культурные особенности, может также предоставлять статистические данные, которые будут полезны для планирования, осуществления и мониторинга услуг, включая гарантирование различных прав и предупреждение нарушения этих прав.

b) Ратификация международных договоров и их включение в национальное законодательство

32. Один из самых прямых путей наполнить содержанием политику превентивной деятельности — ратифицировать международные договоры в области прав человека. Хорошо известно, что конфликты четко коррелируют с нарушением прав человека. Более того, есть веские основания полагать, что легко устанавливается негативный цикл обратной связи между нарушениями прав человека и конфликтами, когда нарушения порождают конфликт, который порождает новые нарушения и так далее¹⁹.

33. Очевидно, что ни один закон сам по себе не исполняется. Поэтому ратификация — не более чем сигнальный механизм, который можно использовать, чтобы прикрыть ухудшение положения в области прав человека. Тем не менее ратификация, среди прочего, предоставляет основание, на котором может базироваться информационно-пропагандистская деятельность, и это рассматривается многими как одна из важных движущих сил перемен²⁰.

¹⁹ См. например, James Fearon, “Governance and civil war onset”, working paper (Washington, D.C., World Bank, 2010), and Skirted and Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war” (см. примечание 15).

²⁰ The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance, Thomas Rise, Stephen Rupp and Kathryn Skink, eds. (Cambridge University Press, 2013).

34. В большинстве стран ратификация не будет иметь смысла без стратегии включения международного договора в национальное законодательство, так что такая стратегия тоже должна быть одним из элементов превентивной политики. Помимо этого, включение норм международного уголовного права в национальные системы помогает решать вопросы ретроактивности и принципа законности.

c) Обзор законодательства в области чрезвычайных ситуаций и борьбы с терроризмом

35. Кроме того, среди инициатив, связанных в основном с законодательной реформой, а не созданием или преобразованием сложных по структуре учреждений, должны быть и другие правовые реформы, которые могут быть частью более широкого системного подхода к предотвращению и которые будут включать пересмотр законов, касающихся чрезвычайных ситуаций, борьбы с терроризмом и других вопросов безопасности, с целью обеспечить полное соответствие этих законов стандартам в области прав человека. Авторитарные режимы, режимы, действующие в условиях конфликтов, а также, все чаще, режимы, ведущие реальную или воображаемую «войну с терроризмом», принимают законодательство, зачастую слабо связанное с рисками, которые якобы его оправдывают. Хотя государства, разумеется, имеют не только право, но и обязанность гарантировать безопасность людей, находящихся на их территории, они обязаны делать это в пределах законности. Во многих странах законодательство по борьбе с терроризмом становится поводом для нарушения различных прав. Пересмотр такого законодательства — одна из не особо сложных превентивных мер.

d) Судебные реформы

36. В ходе аналитической работы по изучению факторов, способствующих массовым нарушениям прав человека, многие комиссии по установлению истины уделяют большое внимание судебным органам и в своих рекомендациях, касающихся не только возмещения ущерба, но и недопущения повторения нарушений, рассматривают различные аспекты судебной реформы, тремя наиболее важными из которых являются: а) проверка или отсев сотрудников судебных органов; б) укрепление независимости судебных органов (как независимости судей, так и судебной власти как института); с) повышение компетенции судебных органов в областях, имеющих отношение к предотвращению, включая ознакомление с международными стандартами в области прав человека и гуманитарного права, а также стратегиями борьбы с системными преступлениями.

e) Конституционные реформы

37. На более высоком уровне сложности (не в последнюю очередь из-за необходимости повысить институциональную координацию) переходные процессы включают также различные формы конституционных реформ, которые могут рассматриваться в рамках общего системного подхода к предотвращению. Простейшие виды таких реформ — отмена дискриминационных положений и внедрение механизмов интеграции.

38. Некоторые страны, в которых имели место массовые нарушения прав человека, в рамках усилий по недопущению повторных нарушений принимают билли о правах. Несмотря на то, что эффективность такой меры всегда будет зависеть от авторитета судов, толкующих эти тексты (что лишним раз демонстрирует взаимосвязь инициатив по предотвращению), подготовка перечня основных прав, гарантировать, уважать и поощрять которые обязуется государ-

ство, имеет превентивный потенциал, который может быть довольно значительным. В странах с историей этнических или религиозных разногласий, где меньшинства подвергаются систематической дискриминации и в итоге несут бремя «горизонтального неравенства», конкретный билль о правах может сдерживать маргинализацию и тем самым устранять одну из причин конфликта.

39. Превентивный потенциал этой формы конституционной реформы, по всей вероятности, зависит не только от окончательного результата, т.е. текста билля о правах, но и от процесса его разработки. Чем более инклюзивным и совещательным будет этот процесс, тем больше оснований ожидать, что такой билль о правах будет положительно воспринят всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

40. Некоторые страны, переживающие переходный период, также проводят реформы своих конституций, чтобы укрепить принцип разделения властей, поскольку считают, что отсутствие ограничений в отношении исполнительной власти способствовало нарушениям в прошлом.

f) Учреждение конституционного суда

41. По примеру Германии после Второй мировой войны, большинство стран, совершивших переход от авторитарных режимов к демократическим во время «третьей волны» демократизации, учредили конституционные суды. Наряду с подчеркиванием важности основных прав (на основе проведения различий между вынесением судебных решений по делам, связанным с такими правами, и решений по «обычным» правовым вопросам в обычных судах), учреждение конституционного суда представляет собой эффективное решение в странах, где имеют место массовые нарушения или где судьям нельзя доверять, но где их нельзя уволить. Создание нового суда, специально занимающегося основными правами, и укомплектование его другой группой людей решает многочисленные проблемы.

42. Очевидно, что наиболее масштабный из связанных с конституцией проектов, которые можно считать частью превентивной политики, — это принятие новой конституции. Так происходит, когда опыт конфликта показывает, что существующий конституционный строй не позволяет решить серьезные социальные проблемы. Страны, пережившие конфликт, как правило, принимают конституции с обстоятельным описанием прав и гарантий, защищающие принцип разделения властей, и, в последнее время, обеспечивающие переход от дознавательной системы к обвинительной. Поскольку в период сразу же после окончания конфликта может быть непросто принять совершенно новую конституцию, некоторые страны принимают конституции переходного периода в целях содействия более постепенным и более инклюзивным изменениям.

43. Ни одной из вышеописанных инициатив, по отдельности или вместе, не достаточно для того, чтобы не допустить повторения нарушений, и в этом смысле они не являются безотказными механизмами предотвращения. Важно помнить о том, что эффективность всех правовых и институциональных реформ, в том числе конституционных, зависит от серьезного отношения к ним как со стороны реформаторов, так и со стороны граждан. Можно утверждать, что плохое выполнение является столь же серьезной проблемой, как и плохое планирование.

2. Сектор безопасности

44. В сфере правосудия переходного периода имеется опыт реформирования сектора безопасности, который может полезен для разработки всеобъемлющего

системного подхода к предотвращению. Дискуссии на тему предотвращения в кругах, связанных с правосудием переходного периода, долгое время сводились к обсуждению реформы сектора безопасности, в частности аттестации, или проверки благонадежности, сотрудников сил безопасности²¹.

a) *Аттестация персонала*

45. Аттестация личного состава полиции, вооруженных сил и разведывательных служб действительно может внести важный вклад в предотвращение при условии, что она будет существенно отличаться от «зачистки рядов». Аттестация в том смысле, в каком этот термин стал употребляться, означает вовсе не массовые увольнения исключительно на основании, например, членства в той или иной партии или организации или, реже, на основании аскриптивного статуса, а формальный процесс разбора поведения отдельных лиц и оценки их добросовестности на основе объективных критериев, с тем чтобы определить, подходят ли они для дальнейшей или возможной будущей работы в государственном секторе²².

46. В то время как в контексте правосудия переходного периода при обсуждении вопроса о аттестации значительная часть времени отводится (или напрасно тратится) на прения о сдерживающем потенциале аттестации и ее потенциальном вкладе в борьбу с безнаказанностью, для целей разработки системного подхода к предотвращению важно то, что аттестация может способствовать ликвидации преступных сетей (см. [A/70/438](#)).

47. Следует признать, что аттестация оказывается весьма сложной задачей в условиях пост-авторитарных процессов и еще более сложной задачей в пост-конфликтных условиях ввиду большого значения, которое в таких условиях сохраняют вооруженные силы. Эти трудности можно уменьшить, либо прибегнув к «мягким» видам аттестации²³, а именно таким, которые предусматривают нестрогие санкции (например, предоставление возможности подать в отставку с минимальной публичной оглаской или вообще без нее или отказ от жестких ограничений в отношении будущего трудоустройства), либо используя «косвенные» формы отсева (например, создание стимулов для выхода на пенсию или снижение возраста обязательного выхода на пенсию, как это было в пост-переходных условиях в Испании), либо путем внедрения, как в Аргентине, системы, в рамках которой организациям гражданского общества разрешено подавать представления для парламентских дебатов, касающихся продвижения по службе (что дает лицам с сомнительным прошлым значительный стимул не претендовать на повышение по службе и в конечном счете ведет к их выходу в отставку)²⁴.

²¹ Три из шести принципов защиты и поощрения прав человека посредством мер по борьбе с безнаказанностью, в которых рассматриваются гарантии неповторения, касаются проверки благонадежности. См. [E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1](#), принципы 40–42.

См. также [S/2004/616](#), пункты 52 и 53, и [A/62/659-S/2008/39](#).

²² Такое понимание проверки было принято Генеральным секретарем в его докладе 2004 года о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах. См. [S/2004/616](#), пункт 52.

²³ Разумеется, ни одна из форм аттестации, тем более в «мягких» формах, не отвечает требованиям независимых юридических обязательств, касающихся уголовного расследования, преследования и наказания в связи с определенными видами нарушений и злоупотреблений.

²⁴ Одно из особых преимуществ аргентинского подхода — тот факт, что, строго говоря, эти меры не были задуманы как программа проверки благонадежности, а скорее вытекают из парламентских реформ, предусматривающих участие общественности в дебатах. См. Valeria Barbuto “Strengthening democracy: impugnación procedures in Argentina”, в издании “Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies”, Alexander

b) Определение ролей

48. Даже в тех случаях, когда аттестация возможна, это далеко не единственная мера реформы сектора безопасности, которая имеет значительный превентивный потенциал и которую в связи с этим следует рассматривать на предмет включения в качестве элемента всеобъемлющего системного подхода к предотвращению.

49. Например, роли полиции, армии и разведывательных служб должны быть четко определены, в идеале — в конституции. Во многих странах, где наблюдается конфликт или угроза конфликта, существует значительная неопределенность в отношении ролей различных органов безопасности. Вооруженным силам порой приходится выполнять не свойственные им полицейские функции, например участвовать в «войне с наркотиками», в борьбе с организованной преступностью на территории своей страны, проводить операции против повстанцев и контртеррористические операции и даже участвовать в подавлении массовых беспорядков.

50. В результате вооруженные силы и разведывательные службы зачастую политизируются, подвергаются коррупции и воздействию других факторов, искажающих их собственное понимание своей социальной роли, и оказываются в ситуациях, для которых они не подготовлены и не оснащены надлежащим образом. Более того, при этом часто происходит ослабление полицейских сил, чья подготовка и оснащение, а также близость к местному населению теоретически делают их более подходящими для этой роли. Тогда силы полиции рискуют попасть в ловушку коррупции и других форм преступности, а это ведет к дальнейшему снижению их способности выполнять правоохранительные функции и тем самым еще больше повышает привлекательность использования для этого военных.

51. Поэтому эффективная программа превентивной деятельности должна включать продуманное определение внешней роли вооруженных сил и разведки, внутренней роли полиции в охране общественного порядка и весьма ограниченный перечень обстоятельств, в которых силовые ведомства могут выходить за установленные пределы. Помимо этого, необходимо четко определить роль разведывательных служб как во внутренних, так и во внешних областях.

c) Рационализация сил

52. Кроме того, в периоды конфликтов и серьезной опасности возникновения конфликта правительства прибегают к созданию специальных органов безопасности, в том числе разведслужб, с мандатами, частично совпадающими с мандатами других силовых структур, без четкого порядка подчинения и командования. К их числу относятся часто создаваемые негосударственные военизированные формирования. Поэтому серьезные усилия по предотвращению в конечном итоге должны включать меры по рационализации и упорядочению сил в целях четкого определения порядка подчинения и командования и, в случае негосударственных военизированных формирований, их роспуска таким образом, чтобы избежать создания подрывных групп, например с помощью программ разоружения, демобилизации и реинтеграции, которые могут предусматривать интеграцию некоторых элементов этих сил (после проверки их на предмет серьезных нарушений и злоупотреблений) в состав законных органов безопасности.

Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007), и [A/70/438](#).

53. Рационализация сил в превентивных целях должна также включать увязывание военных расходов с объективными оценками рисков. Военные расходы в странах, переживших конфликт или находящихся под угрозой конфликта, часто превышают реальные потребности, зачастую засекречены, почти всегда в конечном итоге становятся источниками покровительства (одна из множества причин часто происходящей в таких условиях милитаризации политики) и способствуют коррупции и другим злоупотреблениям. Учитывая, что речь идет о категории бюджетных расходов, которые часто превышают инвестиции в образование, здравоохранение и инфраструктуру вместе взятые, обеспечение транспарентности и более эффективного гражданского надзора может принести значительные выгоды.

d) Механизмы гражданского надзора

54. Укрепление механизмов гражданского надзора за службами безопасности, в том числе разведывательными службами, заслуживает особого внимания с точки зрения предотвращения. Разумеется, это относится к гражданскому контролю и надзору в соответствии с законом, с соблюдением всех конституционных положений и всех соответствующих международных стандартов. Цель такого надзора иногда лучше определять не как сокращение (например, автономии или численности сил), а скорее, как повышение профессионального уровня услуг, включая разумное разделение труда между различными видами и родами сил, и предотвращение распространения их власти на области, которые должны быть заняты другими структурами, включая политику и экономику.

e) Определение сферы юрисдикции военных судов

55. Один из часто наблюдаемых побочных эффектов такого распространения военной власти — посягательство на сферу правосудия. В рамках всеобъемлющего системного подхода к предотвращению также следует тщательно рассмотреть вопрос о юрисдикции военных судов. Хотя для существования военных судов есть веские основания, так как военнослужащие должны подчиняться правилам, от которых гражданские лица обычно освобождены, расширение юрисдикции военных судов и рассмотрение ими дел гражданских лиц или ведение судебного производства в отношении военнослужащих за невоенные преступления противоречит международному праву и само по себе является нарушением прав человека и одним из наиболее распространенных способов сокрытия нарушений. С точки зрения превентивных мер, ограничение юрисдикции военных судов — важный шаг, который не должен ставить под угрозу функционирование подлинно профессионального аппарата безопасности.

f) Устранение «прерогатив» военных

56. Еще одним из комплексных побочных эффектов конфликта и серьезной угрозы конфликта является возникновение военных «прерогатив», которые зачастую включают в себя контроль над различными аспектами политики и экономики. Они включают в себя «опекунские полномочия», такие как право назначать членов законодательного органа (например, в Мьянме — 25 процентов его состава), что в сочетании с положением о квалифицированном большинстве голосов гарантирует военным возможность налагать вето на законодательные и конституционные реформы. Эти полномочия могут также включать в себя непропорционально широкое участие в работе советов безопасности, предполагающее нечто большее, чем консультативные полномочия, и обеспечивающее военным реальный контроль в важнейших вопросах, включая иногда решение о том, когда объявлять чрезвычайное положение (с соответствующей приостановкой действия основных прав и угрозой для их соблюдения);

гарантированные финансовые ресурсы при минимальных надзоре и транспарентности и практически ничем не ограниченные возможности для участия военной промышленности и военных в бизнесе. Эти привилегии — «авторитарные анклав» или неконтролируемые сферы автономии — в рамках превентивной стратегии должны быть ликвидированы. Они ослабляют гражданский надзор и контроль за вооруженными силами, имеют пагубные последствия для экономического развития, подрывают демократию и верховенство права и наносят ущерб транспарентности в управлении.

57. Получению военными «зарезервированной сферы действия» в ситуациях конфликта или серьезной опасности возникновения конфликта способствует относительная нехватка технических знаний в области оборонной политики у гражданского общества. Для реального гражданского надзора за военными необходимо решительно оспорить их якобы монопольное владение знаниями и опытом в вопросах обороны, включая стратегию, составление бюджета и закупки. Политика, направленная на предотвращение нарушений прав человека, будет значительно эффективнее, если при ее разработке уделить внимание условиям, при которых мог бы осуществляться эффективный гражданский надзор за вооруженными силами. Осознанное участие гражданского общества в реформе сектора безопасности в значительной степени определяет ее направленность и масштабы. Это весьма полезное напоминание о той важной роли, которую может играть гражданское общество в деятельности по предотвращению (к сожалению, этому вопросу не уделяется достаточно внимания).

В. Превентивная роль гражданского общества

58. При том что важно не допустить сведения дискуссии о предотвращении к обсуждению вопроса о реформировании органов безопасности, что и попытался сделать автор доклада в предыдущем подразделе, для обсуждений этого вопроса и самой деятельности по предотвращению уже давно характерен редукционизм, проявляющийся в том, что все внимание уделяется исключительно официальным государственным институтам, и с этим редукционизмом также необходимо бороться. В ходе большинства дискуссий о предотвращении и в соответствующих программах полностью игнорируется важнейшая превентивная роль институтов гражданского общества²⁵ или же им отводятся узкие и предсказуемые роли, такие как мониторинг и подготовка докладов. Несмотря на всю свою важность, мониторинг и подготовка докладов не отражают ни многочисленные превентивные функции, которые может выполнять гражданское общество, ни основополагающий «социальный механизм», посредством которого сильное гражданское общество осуществляет превентивную функцию.

59. Организации гражданского общества (которые не следует полностью отождествлять с неправительственными организациями) добились ряда важных побед в области прав человека, включая отмену рабства; отмену сегрега-

²⁵ В настоящем докладе используется определение гражданского общества Юргена Хабермаса: «Гражданское общество представляет собой совокупность более или менее спонтанно формирующихся ассоциаций, организаций и движений, которые, будучи настроенными на то, как социальные проблемы резонируют в сферах частной жизни, обобщают эти реакции и в усиленной форме направляют их в государственную сферу. Ядро гражданского общества состоит из сети ассоциаций, которая институционально закрепляет посвященные решению проблем обсуждения представляющих общий интерес вопросов в рамках организованной общественной жизни». См. Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology Press, 1996), в особенности главу VIII.

ции во многих частях мира, в том числе в Соединенных Штатах Америки и Южной Африке; расширение избирательных прав в XIX веке и начале XX века и заслуживающие особого упоминания успешные процессы демократизации в конце XX века; значительные успехи в борьбе с безнаказанностью, особенно в ходе поставторитарных переходных процессов; и огромные достижения в области защиты прав человека лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и людей с нетрадиционной ориентацией.

60. Вместе с тем не следует забывать, что «гражданское общество» не обязательно подразумевает все целесообразное с точки зрения морали, закона и политики. В ходе борьбы за все вышеперечисленные права один из сегментов гражданского общества всегда находился в оппозиции. Так, например, некоторые группы граждан поддерживали рабство, существовали сегрегационистские движения, колонисты боролись с деколонизацией, в некоторых ситуациях большинство населения поддерживало приход к власти авторитарных режимов, а сегодня многочисленные группы общества продолжают выступать против предоставления прав сексуальным меньшинствам. Организации гражданского общества различных типов активно участвовали в совершении нарушений и злодеяний, особенно в период, предшествовавший приходу к власти в Германии нацистов, и во время геноцида в Руанде, причем в обоих случаях широко использовались средства массовой информации. В настоящее время наблюдается значительная мобилизация гражданского общества в поддержку популистских, ксенофобских и даже расистских повесток дня, которые отнюдь не направлены на поощрение или расширение прав человека.

61. Признание того, что не все сегменты гражданского общества одинаковы, не должно заслонять тот факт, что в целом гражданское общество было и является движущей силой прогресса в области прав человека. Более того, скептическое отношение к гражданскому обществу в целом в силу такого признания было бы еще менее обоснованно (ведь гражданское общество по самой своей природе является многообразным и плюралистическим), чем скептическое отношение к государственным институтам в целом на том основании, что такие институты могут использоваться в неправомερных целях.

62. Эмпирические данные позволяют предположить, что между сильным и автономным гражданским обществом и позитивными показателями в области прав человека существует прочная взаимосвязь. Отчасти это обусловлено тем, что гражданское общество суммирует голоса граждан и привлекает к ним внимание, в процессе громко и четко сообщая правительствам об предпочтениях граждан, то есть выполняя функцию, которая не только является «информационной», но также имплицитно носит характер требования. Автор одного исследования, охватившего 60 стран, резюмировал свои выводы следующим образом: «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»²⁶.

63. Таким образом, суммирование требований и привлечение к ним внимания могут рассматриваться как важные социальные механизмы, с помощью которых гражданское общество играет свою роль в определении вектора использования государственной власти. Это само по себе может укрепить потенциал эффективных гражданских обществ в плане предотвращения, поскольку гражданские общества, способные эффективно суммировать требования и привлекать к ним внимание, как правило, не допустят, чтобы с ними обращались

²⁶ Rollin F. Tusalem, "A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies", *International Political Science Review*, vol. 28, No. 3 (2007).

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 носят превентивный характер.

64. Гражданское общество может выполнять превентивную функцию посредством еще одного, весьма общего по своему характеру механизма. Возможно, это лучше всего иллюстрирует пример от противного: хорошо известно, что одним из (преднамеренных) последствий злоупотребления государственной властью является разрыв социальных связей и изолирование людей друг от друга. В одном из своих предыдущих докладов Специальный докладчик наглядно пояснил это явление на примере «стратегий уклонения», принятых населением Аргентины во время диктатуры: «Сначала люди прекратили заниматься политической деятельностью, потом отказались от своих политических убеждений. Они сократили участие в деятельности ассоциаций и отрицали любые факты бесчеловечных деяний. Члены групп, которые по политическим мотивам стали объектами государственного террора, сознательно выработали позицию отрицания происходящего. Люди избрали эгоистичные стратегии выживания»²⁷. То, что произошло в Аргентине, не является чем-то особенным. Такое воздействие полностью отвечает цели сохранения власти с помощью террора. Основное последствие так называемой «разъединяющей власти» заключается в нарушении социальной координации, которая необходима для формирования любой организованной оппозиции²⁸.

65. Таким образом, если возможность продолжать террор зависит от разрыва гражданских связей, не будет большим преувеличением сказать, что террор изначально будет сложнее применять в тех обществах, членов которых уже связывают прочные и разнообразные узы. Более того, это продолжает мысль о том, что предсказуемо характерная для сильного гражданского общества сигнальная функция может также играть превентивную роль. Таким образом, можно предположить, что соответствующий социальный механизм, обладающий превентивным эффектом, является не консолидацией мнений, как в приведенной выше аргументации, а своего рода объединением людей или, точнее, связей на базе интересов. Вероятность совершения злоупотреблений в отношении отдельных членов группы, о которых известно, что они не разобщены, значительно ниже.

С. Укрепление гражданского общества

66. Широко признано, что гражданское общество в любом случае, как уже упоминалось выше, способствует предотвращению, используя вполне конкретные средства, к которым относятся информационно-пропагандистская деятельность, мониторинг, подготовка докладов и различные инициативы по примирению. Исходя из этих соображений, системный подход к предотвращению должен включать меры по укреплению гражданского общества и усилению его автономии.

²⁷ См. A/68/345, пункт 19, в котором приводится цитата из Jaime Malamud-Goti, *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (University of Oklahoma Press, 1996).

²⁸ Как написала Ханна Арендт, «тоталитарное правительство, как все тиранические режимы, несомненно, не смогло бы существовать, не разрушив общественную сферу жизни, то есть не разрушив политические возможности людей путем их изоляции». См. Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 2nd ed. (New York, Meridian Books, 1958).

67. По мнению Специального докладчика, здесь, как и в случае институциональной реформы, целесообразно представить различные варианты разной степени сложности, начиная с тех, которые легко осуществить, и кончая ресурсоемкими инициативами, требующими сложных форм координации или сложной институциональной структуры. Поскольку в какой-то степени характер и функция гражданского общества заключаются в том, чтобы быть независимым, даже «неподконтрольным», важно также признать, что гражданское общество не будет реагировать на политические инициативы так, как если бы оно было частью сети государственных институтов, в той или иной степени получающих указания от вышестоящей власти.

1. Отмена законов, ограничивающих возможности для гражданской активности

68. Вместе с тем очевидно, что гражданское общество реагирует на политические инициативы, о чем ясно свидетельствует ряд недавно принятых странами мира законов, различным образом ограничивающих функционирование организаций гражданского общества²⁹. Эти законы вводят обременительные требования к регистрации и отчетности и создают преграды, затрудняющие оперативную деятельность, наделяя власти не только практически неограниченными надзорными полномочиями, но и правом наложения вето на отдельные элементы рабочих планов, и, как правило, ограничивают доступ к финансовым ресурсам и права на свободу слова, выражение мнений и проведение мирных собраний. Отмена такого законодательства стала бы легко осуществимым вкладом в укрепление организаций гражданского общества.

2. Создание платформ, коалиций и сетей

69. Во многих странах отдельные организации гражданского общества, особенно неправительственные организации, обладают очень высоким уровнем технической квалификации. Вместе с тем в силу различных причин, включая глубокие социальные противоречия, обусловленные классовыми различиями, этническим происхождением, религией и прошлыми конфликтами, в результате которых снижен уровень доверия, организациям гражданского общества сложно работать сообща, даже если они занимают сходные позиции по какому-либо вопросу. В таких условиях гражданскому обществу трудно выполнять свою типичную консолидирующую функцию, что ослабляет его потенциальное влияние.

70. Во многих странах для решения этой проблемы были созданы сети, платформы, коалиции и союзы независимых организаций гражданского общества. Какой-либо единой концепции таких объединений не существует, и они могут иметь разный официальный статус. Структуры, которые позволяют вести обмен информацией, способствующий формированию консенсусных позиций, содействуют расширению участия тех, кто находится дальше от центра (например, низовых организаций за пределами столицы и других городских зон) и помогают обеспечить определенный уровень координации действий, во многих странах зарекомендовали себя с точки зрения реализации потенциала коллективных действий, которые по своей природе являются более мощным

²⁹ Согласно одному из докладов, «в период 2004–2010 годов более 50 стран приняли меры по ограничению деятельности гражданского общества или рассмотрели возможность их принятия. С 2012 года было вынесено на рассмотрение или принято более 90 законов, ограничивающих свободу ассоциации или собраний». См. Douglas Rutzen, “Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 17, No. 1 (2015).

инструментом, чем отдельные действия составных частей гражданского общества.

71. Иногда правительства пытаются создать аналогичные структуры с целью манипулировать организациями гражданского общества. При оценке потенциального вклада гражданского общества в такие вопросы, как предотвращение, исключительно большое значение имеет не только его сила, но и автономия. Поэтому такие сети должны быть полностью независимы от правительств, создаваться исключительно по инициативе гражданского общества и находиться в его ведении.

3. Создание форумов

72. Мощным стимулом для развития гражданского общества является демонстрация значимости постоянно прилагаемых им усилий. Официальные консультативные форумы, особенно если они представляют собой не просто «говорильню», могут стать мощным стимулом для укрепления гражданского общества, причем не только в 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 мощным стимулом для гражданского общества укреплять свой потенциал³⁰.

4. Содействие формированию благоприятных условий

73. Поскольку гражданское общество по своей природе не является частью государства, нельзя ожидать, что оно будет реагировать на государственные инициативы так, как если бы оно ею являлось, и поэтому для государства оптимальный способ укрепления гражданского общества заключается в создании благоприятных условий. В предыдущих докладах Специальный докладчик упоминал следующие меры: а) активное поощрение основополагающей свободы мнений и их выражения, мирных собраний и ассоциации, а также вероисповедания; б) создание такой системы образования, которая обеспечивает возможности развивать не только востребованные на рынке профессиональные навыки, но и критическое мышление; в) сохранение в качестве элементов этой среды таких традиций, как открытость, транспарентность и проведение консультаций³¹.

³⁰ См. доклады Специального докладчика об участии жертв и о процессах национальных консультаций (A/HRC/34/62 и A/71/567).

³¹ См. A/HRC/30/42. Разработанный для Всемирного альянса за участие граждан глобальный индекс возможностей, используемый для оценки условий, благоприятствующих существованию гражданского общества, и являющийся, по всей вероятности, самым подробным индексом такого рода, содержит элементы, которые могли бы стать частью всеобъемлющего системного подхода к предотвращению. Этот индекс рассматривает благоприятную обстановку для существования гражданского общества как совокупность трех различных видов условий: социально-экономических, социально-культурных и касающихся государственного управления. Например, формированию сильного гражданского общества будут способствовать системы государственного управления, демонстрирующие высокие результаты в следующих областях: а) инфраструктура гражданского общества (с точки зрения организационного потенциала, эффективности и финансовой жизнеспособности организаций гражданского общества); б) диалог по вопросам политики между гражданским обществом и государственными органами; в) противодействие коррупции; д) политические права и свободы; е) свобода ассоциаций; ф) верховенство права; г) личные права; h) наличие правовой основы для деятельности неправительственных организаций; и) свобода средств массовой информации. Эти факторы частично совпадают с элементами системного подхода к предотвращению,

74. Серьезное отношение к мысли о том, что сильное и автономное гражданское общество призвано играть важную роль в деятельности по предотвращению и что с помощью официальных инициатив гражданское общество можно усилить, но не сформировать, повлечет за собой широкие последствия, в том числе для составления бюджета, планирования и оказания поддержки инициативам в области предотвращения в рамках международного сотрудничества. Например, серьезное отношение к этой идее должно будет найти отражение в дальнейшей диверсификации партнеров по сотрудничеству и отказе от государствоцентричного подхода при оказании помощи, а также во временных рамках сотрудничества и показателях, выбираемых для оценки воздействия, некоторые из которых должны быть «косвенными» и оценивать не только результаты, но и изменение условий, в которых функционирует гражданское общество.

D. Мероприятия в области культуры и в индивидуальной сфере

75. Для того чтобы политика в области предотвращения была подлинно эффективной, она должна быть ориентирована не только на институты (даже если относить к ним неофициальный институт гражданского общества), но и на изменения в сфере культуры и на уровне личного мироощущения. В конечном итоге деятельность по предотвращению нельзя сводить к технократическим мероприятиям в рамках тщательно продуманной институциональной инженерии. У насилия и конфликтов есть культурные аспекты, а к совершению насилия или отказу от него людей подталкивает личное мироощущение.

76. Как культура, так и личное мироощущение функционально призваны обеспечивать стабильность и преемственность, и поэтому их невозможно изменить в одночасье. Это не означает, однако, что их невозможно изменить в принципе. Как и изменения в гражданском обществе, культурные преобразования и личностные изменения лучше всего осуществлять опосредованно — путем оказания долгосрочной последовательной поддержки, а не в рамках краткосрочных мероприятий узкой направленности.

77. В настоящем докладе было бы неуместно подробно перечислять те меры в культурной и личной сферах, которые должны стать частью широкой превентивной платформы. Его основная цель заключается в том, чтобы подчеркнуть важность борьбы с вышеупомянутой формой редуccionизма, согласно которой повестка дня в области предотвращения исчерпывается мероприятиями в институциональной сфере.

предлагаемого в настоящем и предыдущих докладах Специального докладчика. В индексе более детально проработаны факторы, способствующие формированию благоприятных социально-культурных условий для функционирования гражданского общества (хотя и не в таких формах, которые явно подходят для применения в качестве политических мер). К их числу относятся: а) склонность индивидов принимать участие в различных видах коллективных действий, от составления и подписания петиций до мирных демонстраций; б) толерантность по отношению к различным этническим и религиозным группам; с) доверие к организациям гражданского общества; и d) солидарность, выражаемая в благотворительности и волонтерстве. В индексе также сформулированы «социально-экономические условия, способствующие формированию сильного гражданского общества»: а) образованность; б) уровень развития связи (особенно доступа к Интернету); с) экономическое равенство; d) гендерное равенство. В сопроводительных материалах к этому индексу содержатся пояснения к показателям и источники данных. В настоящем докладе рассматривается вопрос о выработке и интеграции политики, которая может привести к позитивным изменениям по предусмотренным в индексе параметрам.

1. Образование

78. Очевидно, что тремя элементами всеобъемлющего системного подхода к предотвращению должны стать образование, искусство и культура, а также архивы и документация. Ввиду своего воспитательного потенциала образование, как формальное, так и неформальное, может использоваться и для смягчения, и для разжигания недовольства. Доступ к образованию может усугубить горизонтальное неравенство или способствовать его сокращению. Информация, которую получают в учебных заведениях, может разжигать рознь или, наоборот, способствовать формированию устремлений к примирению и поиску путей его достижения. Педагогические методы могут формировать терпимое или нетерпимое отношение. Кроме того, образование является своего рода мостом между институциональной, культурной и личной сферами. Маловероятно, что какая-либо превентивная стратегия укоренится в отсутствие долгосрочных благоприятных изменений в области образования.

2. Искусство и культура

79. Искусство и культура, включая музеи, выставки, памятники и театр, являются важным средством формирования эмпатии и солидарности, которые, среди прочего, могут способствовать формированию потребности в правосудии и, в конечном итоге, укрепить устойчивые процессы социальной интеграции. Искусство и культурные мероприятия и объекты идеально подходят для того, чтобы привлечь внимание не только к жертвам, но и к многоуровневым, сложным и долгосрочным последствиям виктимизации, часто переходящей из поколения в поколение и от одной общины к другой.

3. Архивы и документация

80. И наконец, об отношении стран к инклюзивности, транспарентности и даже надлежащей правовой процедуре многое говорит государственный подход к архивированию документов и обеспечению доступа к своим архивам. Доступ к хорошо сохранившимся и защищенным архивам — это образовательный инструмент борьбы с отрицанием и переписыванием истории, равно важный с точки зрения как исторической науки, так и институциональной реформы в некоторых ее аспектах. В частности, когда мнения, высказываемые в средствах массовой информации, включая социальные сети, все чаще воспринимаются как не подкрепленные фактами, эффективное использование архивных документов может предотвратить манипулирование «памятью» с целью разжигания конфликтов.

V. Выводы и рекомендации

Выводы

81. Можно с удовлетворением отметить возросший интерес к предотвращению как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Предотвращение нарушений — всегда оптимальный вариант, не в последнюю очередь потому, что причиненный вред не всегда можно исправить или же это будет сопряжено с огромными издержками. Возмещение ущерба крайне важно, однако очевидно, что одно лишь возмещение ущерба отнюдь не является оптимальным вариантом.

82. Интерес к предотвращению в системе Организации Объединенных Наций не является чем-то новым. В прошлом с разной степенью успеха предпринимались попытки вести как концептуальную, так и оперативную работу в этой об-

ласти. Обзор такой работы дает основания для следующих выводов: во-первых, еще очень многое предстоит сделать; во-вторых, складывается консенсус о необходимости расширения масштабов превентивной работы и проведения ее на более ранних этапах; в-третьих, в оперативном плане и в системе Организации Объединенных Наций, и у других субъектов отсутствует требуемый уровень координации. И Организация Объединенных Наций, и другие субъекты по-прежнему действуют исходя из предположений о наличии общих связей между темами, которые, как считается, имеют отношение к предотвращению (например, права человека и развитие), без какой-либо детализации характера этих связей или их последствий на программном уровне.

83. Помимо сравнительно низкого объема ресурсов, выделяемых на деятельность по предотвращению, самым большим препятствием для разработки эффективных программ в этой области является фрагментарность знаний и опыта. Проблема заключается не столько в недостатке знаний о путях достижения целей, касающихся предотвращения, сколько в том, что знания и опыт слишком фрагментированы, а усилия или слишком разобщены, или, как это происходит слишком часто, сосредоточены на предотвращении назревших кризисов, когда, как можно утверждать, уже слишком поздно.

84. Автор настоящего доклада выступает за принятие «системного подхода» к предотвращению. Широкий подход как таковой, возможно, не позволит преодолеть всю имеющуюся фрагментарность, однако он позволяет оценить масштабы инициатив, которые должны стать частью эффективной деятельности в области предотвращения, и прояснить взаимосвязь между элементами всеобъемлющей превентивной политики. Системный подход не является формулой или схемой, но облегчает планирование и координацию, и уже в силу одного этого факта следует рассмотреть возможность его принятия.

85. Кроме того, в докладе содержится ряд предложений касательно широкого системного подхода к предотвращению, основанных на накопленном опыте в области правосудия в переходный период, в частности в том, что касается усилий по обеспечению гарантий неповторения нарушений. Хотя некоторые из этих мер хорошо известны, ранее они не рассматривались как часть всеобъемлющего подхода. Кроме того, поскольку Специальный докладчик убежден в том, что значительные и устойчивые социальные преобразования — это вопрос не только институциональной структуры (хотя она тоже очень важна), но и изменения культуры и личного мировоззрения, в докладе содержится предложение отразить в системном подходе к предотвращению элементы, которые обычно не учитываются, в том числе меры по укреплению гражданского общества, а также некоторые меры в сфере культуры и в личной сфере.

Рекомендации

86. Специальный докладчик поддерживает призыв к расширению масштабов работы в области предотвращения. Он также поддерживает мысль о том, что для повышения эффективности превентивных усилий необходимо, чтобы превентивная деятельность не сводилась лишь к предотвращению кризисов и осуществлялась и на более раннем этапе.

87. Вместе с тем и расширение масштабов деятельности, и перенос ее на более ранний этап следует осуществлять упорядоченным образом. Специальный докладчик настоятельно рекомендует тем, кто участвует в деятельности по предотвращению, проанализировать взаимосвязь между отдельными элементами превентивной деятельности в целом.

88. В целях преодоления фрагментации знаний и опыта, характерной для работы в этой области, Специальный докладчик настоятельно призывает принять «системный подход», который позволил бы планировать общую политику в области предотвращения систематическим и упорядоченным образом.

89. Специальный докладчик рекомендует лицам, ответственным за разработку политики в области предотвращения, рассмотреть возможность реализации в ее рамках ряда инициатив, относящихся к сфере деятельности официальных государственных институтов: обеспечение средств установления правосубъектности; ратификация и выполнение договоров по правам человека; проведение правовых реформ в целях обеспечения полного соответствия законов о борьбе с терроризмом и о чрезвычайных ситуациях стандартам в области прав человека; проведение судебных реформ в целях укрепления независимости судебных органов и повышения уровня их компетентности по вопросам, касающимся предотвращения, включая международные нормы и стандарты в области прав человека; рассмотрение возможности проведения конституционных реформ, включая принятие билля о правах и учреждение конституционного суда.

90. Что касается сил безопасности, то Специальный докладчик рекомендует лицам, участвующим в разработке политики в области предотвращения, включить в качестве элементов такой политики, в частности, требование об аттестации персонала, конституционное определение роли каждой силовой структуры (включая разведывательные службы), рационализацию сил, укрепление механизмов гражданского надзора и ликвидацию военных прерогатив.

91. Специальный докладчик настоятельно призывает тех, кто разрабатывает политику в области предотвращения, не забывать о важнейшем вкладе, который может внести в этой области гражданское общество при помощи средств, выходящих за рамки выполнения таких хорошо известных (и важных) функций, как информационно-пропагандистская работа, мониторинг и подготовка докладов. Эффективность политики в области предотвращения можно повысить путем принятия мер, направленных на укрепление гражданского общества, включая отмену законодательства, ограничивающего деятельность организаций гражданского общества; осуществление программ по расширению юридических прав; создание (гражданским обществом) платформ, объединений, союзов и сетей; принятие законов, предусматривающих возможность конструктивного участия гражданского общества в различных форумах, в том числе законодательного характера; и создание благоприятной обстановки для участия граждан в жизни общества, включая защиту таких прав, как, в частности, свобода ассоциации и свобода выражения мнений.

92. И наконец, поскольку предотвращение является вопросом не только институциональной инженерии, Специальный докладчик настоятельно призывает тех, кто отвечает за разработку политики в области предотвращения, включить в нее также мероприятия в сфере культуры и меры по формированию личного мировоззрения, ориентированные на полную реализацию прав человека. Образование, искусство и культурные институты и мероприятия, включая деятельность по увековечению памяти, создание музеев, финансирование архивов и документации, будут способствовать формированию культуры и воспитанию индивидов, которые смогут последовательно отстаивать цели в области предотвращения, в том числе когда не представляется возможным полагаться только на институты в качестве единственного гаранта полного соблюдения прав.