



РУКОВОДЯЩАЯ ЗАПИСКА ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ

Подход ООН к оказанию помощи
в области обеспечения законности

Апрель 2008 года

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

РУКОВОДЯЩАЯ ЗАПИСКА ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ

Подход ООН к оказанию помощи в области обеспечения законности

Резюме

В настоящей записке излагаются руководящие принципы и механизмы деятельности Организации Объединенных Наций в области обеспечения законности на национальном уровне, применимые ко всем условиям, в том числе к кризисным и посткризисным ситуациям, к деятельности по предотвращению конфликтов, к конфликтным и постконфликтным ситуациям и к деятельности, направленной на достижение развития. В целях обеспечения применения всеобъемлющего и согласованного подхода ООН подготовлена настоящая записка, основывающаяся на нормах, стандартах и руководящих указаниях Организации Объединенных Наций и содержащая схематичное изложение основополагающих составных элементов усилий в области обеспечения законности.

Для системы Организации Объединенных Наций **законность** является таким принципом государственного управления, при котором все физические лица, институты и органы, государственные и частные, включая само государство, отвечают перед законом, который вводится в силу государством, равно применяется ко всем и претворяется в жизнь независимыми органами и который согласуется с международными нормами и стандартами в области прав человека. Законность требует также принятия мер по обеспечению соблюдения принципов верховенства права, равенства перед законом, ответственности по закону, справедливого применения закона, разделения властей, участия в процессе принятия решений, юридической определенности, недопущения произвола и процедурной и юридической гласности. **Правосудие** является идеалом подотчетности и справедливости в области защиты и восстановления прав и предупреждения правонарушений и наказания за них. Отправление правосудия предполагает наличие как формальных судебных механизмов, так и механизмов неформальных/основанных на обычаях/традициях. В рамках этой концепции используется целый ряд терминов для описания различных подходов и видов деятельности, направленных на укрепление законности, таких, как реформа сектора безопасности, отправление правосудия, защита, борьба с безнаказанностью.

А. Руководящие принципы

1. Помощь основывается на международных нормах и стандартах
2. Учитывается политический контекст
3. Помощь основывается на специфике условий в стране

4. На первое место ставятся принципы прав человека и гендерной справедливости
5. Обеспечивается национальная ответственность
6. Оказывается поддержка национальным сторонам, участвующим в реформе
7. Обеспечивается применение согласованного и всеобъемлющего стратегического подхода
8. Налаживается эффективная координация и партнерские отношения

В. Механизмы укрепления законности

1. Конституция или аналогичный ей документ
2. Нормативно-правовая основа и ее практическое применение
3. Избирательная система
4. Органы правосудия, государственного управления, безопасности и прав человека
5. Процессы и механизмы правосудия переходного периода
6. Государственное и гражданское общество, способствующее укреплению законности и призывающее к ответу государственные должностные лица и органы

Введение

Как записано в Уставе Организации Объединенных Наций, тремя основными направлениями возложенной на Организацию миссии являются поддержание международного мира и безопасности; достижение экономического и социального прогресса и развития; и развитие уважения к правам человека и основным свободам. Поощрение законности является основополагающим условием выполнения этой миссии. В настоящей записке излагаются руководящие принципы и механизмы деятельности Организации Объединенных Наций в области обеспечения законности на национальном уровне, применимые ко всем условиям, в том числе к кризисным и посткризисным ситуациям, к деятельности по предотвращению конфликтов, к конфликтным и постконфликтным ситуациям и к деятельности, направленной на достижение развития.

С нормативной точки зрения помощь Организации Объединенных Наций в области обеспечения законности основывается на Уставе, международном праве и совокупности договоров, деклараций, руководящих указаний и сводов принципов Организации Объединенных Наций, разработанных в поддержку национальных обществ и международного порядка, основанных на принципе законности. Все права человека, законность и демократия являются взаимосвязанными и взаимоподкрепляющими понятиями и относятся к всеобщему и неделимому своду основных ценностей и принципов Организации Объединенных Наций. Укрепление законности на

международном уровне предполагает уважение Устава и международного права, в том числе норм, касающихся применения силы, уважения суверенного равенства государств и признания ответственности государств за обеспечение защиты своего населения от геноцида, преступлений против человечности, этнической чистки и военных преступлений. Оно требует присоединения к основным международно-правовым документам как на национальном, так и на международном уровне и их эффективного применения внутри стран.

С оперативной точки зрения работа Организации Объединенных Наций в области обеспечения законности на национальном уровне основывается на оказании технической помощи и укреплении потенциала, осуществляемых в интересах государств-членов по их просьбе и/или по поручению Совета Безопасности и в соответствии с их национальной политикой, приоритетами и планами. Это позволяет ООН гибко реагировать на нужды стран, избегая применения единых для всех рецептов и заимствования чужих моделей, и, наоборот, основываться при оказании своей поддержки на результатах национальных оценок, местных потребностях и чаяниях и принципе широкого участия.

А. Руководящие принципы

1. Помощь основывается на международных нормах и стандартах

Нормативной основой работы Организации Объединенных Наций в области обеспечения законности является Устав вместе с четырьмя основными столпами международно-правовой системы: международным правом в области прав человека, международным гуманитарным правом, международным уголовным правом и международным беженским правом. Многочисленные договоры, декларации, руководящие указания и своды принципов ООН представляют собой общеприменимые стандарты. Поэтому они несут в себе легитимность, которой, можно сказать, нет у экспортируемых национальных моделей, отражающих ценности или опыт доноров и сторон, предоставляющих помощь. Эти стандарты образуют нормативные параметры участия ООН, например: ООН не будет ни заниматься созданием, ни участвовать напрямую в работе какого-либо трибунала, который может приговаривать подсудимых к высшей мере наказания, равно как и не будет поддерживать мирные соглашения, которые позволяют амнистировать лиц, виновных в геноциде, военных преступлениях, преступлениях против человечности или в серьезных нарушениях прав человека. Все подходы ООН к вопросам законности должны регулироваться и разрабатываться в соответствии с применимыми международными стандартами.

2. Учитывается политический контекст

Международное сообщество в некоторых случаях недооценивало степень политической воли, необходимой для поддержки эффективного процесса развития органов обеспечения законности, и не вкладывало достаточных средств в налаживание политического диалога по вопросам поощрения законности. Деятельность в области обеспечения законности не ведется ни в экономическом, ни в политическом вакууме и требует внесения изменений в нормативно-правовую основу и институциональные структуры

государственного управления и их функционирование. В результате развития органов обеспечения законности, как и в результате осуществления любой национальной реформы, появляются победители и проигравшие. Поэтому по своему характеру эти вопросы являются не только техническими, но и политическими. Нередко при оказании помощи в области обеспечения законности слишком большой упор делался на технических аспектах и меньше внимания уделялось политическим и стратегическим соображениям. До тех пор, пока национальные заинтересованные стороны не осознают, как полезно поддерживать процесс развития органов обеспечения законности, техническая помощь будет оставаться малоэффективной. Старшим представителям Организации Объединенных Наций на местах необходимо понимать политический характер укрепления законности и уделять внимание поддержке как институциональных, так и политических аспектов развития органов обеспечения законности. В сотрудничестве с Центральными учреждениями и в партнерстве с национальными политическими руководителями и другими заинтересованными сторонами руководящие работники ООН на местном уровне отвечают за содействие формированию политического пространства для проведения реформы и ограждение органов обеспечения законности от ненадлежащего политического влияния или злоупотреблений.

3. Помощь основывается на специфике условий в стране

Применение эффективных и устойчивых подходов к укреплению законности должно начинаться с тщательного анализа национальных потребностей и возможностей и с мобилизации в максимально возможной степени национального интеллектуального потенциала. Организация Объединенных Наций должна внимательно изучать конкретные потребности в области законности и правосудия в специфических условиях каждой страны, в том числе состояние и характер системы обеспечения законности в стране (как формальной, так и неформальной/основанной на обычаях/традициях) и культуру, традиции и институты, лежащие в основе этой системы, включая роль женщин в обществе, положение групп населения, относящихся к меньшинствам, и положение детей. Кроме того, помощь в области обеспечения законности должна согласовываться с международными правовыми обязательствами, применимыми к данной стране. Организация Объединенных Наций должна внимательно оценивать множество факторов, вызывающих необходимость оказания помощи в области обеспечения законности, например характер и причины любого недавнего конфликта или любую историю нарушений прав человека, и соответствующим образом строить свою помощь. Организации Объединенных Наций необходимо поощрять применение такого подхода к укреплению законности всеми заинтересованными сторонами.

4. На первое место ставятся принципы прав человека и гендерной справедливости

В процессе своей работы по оказанию поддержки в развитии органов обеспечения законности Организация Объединенных Наций сталкивается со многими проблемами при разработке эффективных мер, отвечающих деликатным политическим, культурным и оперативным условиям. При оказании помощи Организация Объединенных Наций должна не упускать из виду материальные права, установленные по международному праву для

женщин, детей, меньшинств, беженцев и перемещенных лиц и для других групп, которые могут подвергаться маргинализации и дискриминации в стране. Дискриминация на гендерной почве проникает во все культуры, и во всех аспектах работы в области обеспечения законности необходимо уделять пристальное внимание вопросам гендерного равенства. На Организацию Объединенных Наций возложена обязанность оказывать помощь в установлении законности для всех на основе равенства и с уделением должного внимания правам и конкретным факторам уязвимости детей. Следует избегать такого решения проблем в области обеспечения законности, при котором на первое место ставятся права доминирующих социальных групп, а права других игнорируются.

5. Обеспечивается национальная ответственность

Ни одна программа в области обеспечения законности не может оказаться успешной в долгосрочной перспективе, если она навязывается извне. Руководство процессом и принятие решений должны находиться в руках национальных заинтересованных сторон. Развитие органов обеспечения законности требует всемерного и конструктивного участия и поддержки национальных заинтересованных сторон, в частности государственных должностных лиц, работников органов правосудия и других органов обеспечения законности, профессиональных национальных юристов, традиционных вождей, женщин, детей, меньшинств, беженцев и перемещенных лиц, других маргинализированных групп и гражданского общества. Опыт показывает, что укрепление законности имеет место в том случае, если реформенные усилия направлены на оказание содействия государству в практической реализации его международных правовых обязательств, внушают доверие и отвечают принципам социальной интеграции, участия и гласности, способствуя усилению легитимности и повышению национальной ответственности. Подлинная национальная ответственность невозможна без расширения полномочий всех секторов общества.

6. Оказывается поддержка национальным сторонам, участвующим в реформе

Программы Организации Объединенных Наций должны предусматривать выявление, поддержку и расширение полномочий национальных сторон, участвующих в проведении реформы. Организация Объединенных Наций должна содействовать процессам, с помощью которых различные национальные заинтересованные стороны ведут дебаты и намечают элементы плана их страны в области укрепления законности и становления прочной системы правосудия. Цель — помочь национальным заинтересованным сторонам выработать свое собственное видение, повестку дня, подходы к реформе и программы. Необходимыми условиями являются проведение всенародного опроса по вопросам реформы и ее понимание и поддержка общественностью. ООН должна содействовать охвату всех групп общества и поддерживать проведение общественно-информационных и просветительских кампаний и инициатив по опросу общественного мнения. Всем сторонам — организациям гражданского общества, женским группам, национальным ассоциациям юристов, правозащитным группам и группам по защите прав потерпевших и заключенных, а также тем лицам, которые в ином случае могли бы оказаться исключенными (например, членам бывшего режима, не

замешанным в уголовных преступлениях, и бывшим комбатантам), — должно предоставляться право голоса в этих процессах. Детям и подросткам также должна быть обеспечена возможность для участия, и их роль как конструктивных субъектов процесса преобразований должна признаваться.

7. Обеспечивается применение согласованного и всеобъемлющего стратегического подхода

Поощрение законности — это не просто предоставление юридических знаний по техническим аспектам. Помощь ООН в области обеспечения законности наиболее эффективна в том случае, если она опирается на широкий круг экспертных знаний и точек зрения, в частности в политической и юридической области и в области прав человека, развития и социологии внутри и за пределами системы ООН. Таким образом, необходим всеобъемлющий подход, поддерживающий все аспекты эффективных и действенных систем правосудия и управления и надзора за их работой. В рамках существующих процессов планирования ООН должна выработать целостный стратегический подход, предусматривающий: **1) проведение тщательных совместных оценок при всестороннем и конструктивном участии национальных заинтересованных сторон для определения потребностей и проблем в области обеспечения законности; 2) оказание поддержки в разработке всеобъемлющей стратегии обеспечения законности, основанной на результатах оценки; 3) разработку совместной программы ООН в области обеспечения законности, опирающейся на указанную стратегию; и 4) определение порядка подотчетности и распределение обязанностей по ее осуществлению.**

8. Налаживается эффективная координация и партнерские отношения

Укрепление законности охватывает множество видов деятельности, проводимых многочисленными структурами в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и в более широких масштабах международного сообщества. Прежние усилия в этой области носили в некоторых случаях разрозненный характер, были громоздкими и ориентировались на запросы доноров, что приводило к неравномерному и противоречивому развитию органов обеспечения законности и к получению кратковременных поверхностных результатов в ущерб осуществлению более долгосрочной, устойчивой реформы. Для успешного оказания помощи в области обеспечения законности требуется поддержка и активное участие со стороны всех заинтересованных сторон, действующих на скоординированной основе с опорой на всеобъемлющую стратегию. Все структуры Организации Объединенных Наций, занимающиеся оказанием помощи в области обеспечения законности, должны действовать исходя из общих подходов и стратегий, включая эффективную координацию, и должны признавать, что успех работы ООН в этой области зависит от масштабов ее партнерских отношений и поддержки в осуществлении национальной ответственности.

В. Механизмы укрепления законности

1. Конституция или аналогичный ей документ, которые, являясь высшим законом страны, в частности:

- закрепляют международно признанные права человека и основные свободы, изложенные в международных договорах, обеспечивают их применимость во внутреннем праве и устанавливают действенные и

применимые в судебном порядке меры правовой защиты в случае их нарушения;

- предусматривают запрещение дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного положения и защиту национальных меньшинств;
- предусматривают равенство мужчин и женщин;
- устанавливают и ограничивают рамки государственной власти и ее различных ветвей по отношению друг к другу и по отношению к народу;
- ограничивают чрезвычайные полномочия и случаи частичной отмены прав человека и свобод в условиях чрезвычайных положений теми, которые являются допустимыми в соответствии с международными нормами;
- вводят в действие независимую и беспристрастную судебную систему.

2. Нормативно-правовая основа, и ее практическое применение, с соблюдением международных норм и стандартов, которая обеспечивает защиту прав человека и предусматривает эффективную правовую помощь и включает:

- справедливые законы об иммиграции, гражданстве и убежище;
- уголовный кодекс, включающий транснациональные преступления, и уголовно-процессуальный кодекс, обеспечивающий эффективное и справедливое отправление правосудия в отношении виновных, в том числе несовершеннолетних, преступивших закон, а также потерпевших и свидетелей, с соблюдением, в частности, Основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью;
- тюремное законодательство, соответствующее, в частности, Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными;
- законы о защите меньшинств, детей, перемещенных и возвращающихся лиц и других маргинализированных или уязвимых групп, которые учитывают их особый статус и международные стандарты их защиты и запрещают дискриминацию и предусматривают механизм преодоления ее последствий;
- законы, устанавливающие юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечивающие эффективную защиту женщин от любого акта дискриминации через механизм компетентных национальных трибуналов и других государственных органов;
- законы, защищающие свободу объединений и собраний, и гарантии того, что законами о печати, диффамации, средствах широкого вещания и другими законами уважается свобода выражения убеждений, мнений и свобода информации;
- законодательство по вопросу о безопасности, защищающее не подлежащие ограничению права человека и обеспечивающее контроль и надзор со стороны граждан;

- законы о судебной системе, юридической практике и судебном преследовании, отражающие, в частности, стандарты, воплощенные в Основных принципах независимости судебных органов, Основных принципах, касающихся роли юристов, и Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование;
- законы, руководящие принципы и директивы, регулирующие работу полиции и других сил безопасности с соблюдением, в частности, Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка;
- справедливые процедуры урегулирования гражданских прав и исков в соответствии с законом и недискриминационное применение законов, положений, процедур и институтов.

3. Избирательная система, которая, в частности:

- служит, через механизм периодических и подлинных выборов, гарантией того, что власть правительства основывается на воле народа;
- гарантирует право каждого участвовать в управлении своей страной, либо непосредственно, либо через свободно выбранных представителей, в том числе посредством применения специальных временных мер;
- гарантирует равный доступ в ряды государственных служащих, в том числе в ряды выборных государственных служащих;
- служит гарантом всеобщего и равного избирательного права и тайны голосования;
- предусматривает запрещение дискриминации в области осуществления политических прав и обеспечивает такие условия для проведения выборов, при которых исключается запугивание и соблюдаются отдельные виды прав, являющиеся необходимым условием проведения свободных выборов, а именно свобода выражения мнений и убеждений, свобода информации и свобода собраний и объединений;
- предусматривает объективную, беспристрастную и независимую работу административно-избирательного органа и независимую проверку сообщений о нарушениях;
- предусматривает передачу власти победившим партиям и кандидатам в соответствии с законом.

4. Органы правосудия, государственного управления, безопасности и прав

человека, которые имеют прочную организационную структуру и бюджет, квалифицированный персонал и надлежащее оснащение для принятия, введения в действие и обеспечения соблюдения и применения закона, гарантируя при этом равное осуществление всех прав человека для всех граждан, и включают:

- законодательный орган или механизм для составления и публичного введения в действие законов с соблюдением гласных процедур;
- эффективные надзорные органы или механизмы (например, органы по борьбе с коррупцией, парламентские комитеты, национальные

правозащитные учреждения, независимые комиссии по правам человека и отделения омбудсмана, с соблюдением Парижских принципов);

- судебную систему, которая является независимой, беспристрастной и наделенной надлежащими полномочиями для добросовестного применения закона и обеспечения равенства перед законом всех граждан, подпадающих под ее юрисдикцию;
- государственные ведомственные структуры, формирующие политику и осуществляющие руководство в области эффективного отправления правосудия, обеспечения безопасности, предупреждения преступности и расследования нарушений закона и судебного преследования за них;
- полицейские и другие правоохранительные органы, которые обеспечивают защиту граждан и общин, соблюдение закона на недискриминационной основе и принимают надлежащие меры по сообщениям о нарушениях закона, в том числе по линии соответствующих надзорных механизмов;
- исправительные учреждения, которые обеспечивают работу надежной, безопасной и гуманной пенитенциарной и воспитательно-исправительной системы, включающей меры по замене лишения свободы и уголовной ответственности альтернативными видами исправительного воздействия;
- доступную структуру, предоставляющую юридическую и параюридическую помощь тем, кто не в состоянии оплатить ее, и надлежащую и эффективную защиту тем, кто обвиняется в нарушении закона;
- структуру социального обслуживания, помогающую потерпевшим и свидетелям преступления и злоупотребления властью, в том числе детям, эффективно участвовать в отправлении правосудия, обеспечивая компенсацию за понесенный ущерб;
- систему для эффективного осуществления прав и обязанностей внутри семьи, на основе принципа гендерного равенства и в наилучших интересах ребенка, обеспечивающую защиту детей от злоупотребления, эксплуатации, причинения вреда и отсутствия присмотра;
- систему профессиональной подготовки для адвокатов, судей, прокуроров, работников правоохранительных органов и тюремных учреждений, поощряющую культуру служения закону, дисциплины и профессиональной этики;
- воинские силы и силы гражданской обороны, верные Конституции или аналогичному ей документу и другим законам страны и демократически избранному правительству и соблюдающие нормы международного гуманитарного права;
- эффективные и доступные механизмы урегулирования прав и претензий частных лиц, государственных органов и общественных групп и споров между ними, включающие суды, административные трибуналы, альтернативные или традиционные механизмы разрешения споров и комиссии или механизмы, предназначенные, в частности, для справедливого урегулирования имущественных и жилищных конфликтов.

5. **Процессы и механизмы правосудия переходного периода**, которые, отвечая условиям страны и опираясь на международные нормы и стандарты, предназначены для исправления крупномасштабных злоупотреблений, являющихся наследием прошлого, в целях привлечения к ответственности и наказания виновных и достижения примирения и к которым могут относиться как судебные, так и несудебные механизмы, например специальные уголовные трибуналы, комиссии по установлению истины, процессы проверки и программы репараций.
6. **Государственное и гражданское общество, способствующее укреплению законности и призывающее к ответу государственные должностные лица и органы**, которое включает:
- систему государственного управления, поощряющую культуру приверженности букве закона и расширения правомочий и обеспечивающую информирование и просвещение граждан по всему спектру их прав и обязанностей;
 - общины, которые имеют равный доступ к правосудию и обладают правомочиями для участия в урегулировании споров мирным путем и в удовлетворении нужд и решении вопросов, связанных с обеспечением безопасности общин;
 - неограниченный доступ к судебным и другим механизмам для осуществления независимого надзора за действиями исполнительной власти и злоупотреблениями властью;
 - сильное гражданское общество, которое, в частности, составляют располагающие надлежащим квалифицированным персоналом, оснащением, финансированием и организационной структурой неправительственные организации и профессиональные ассоциации, женские группы, трудовые союзы и общинные организации;
 - свободные, ответственные и процветающие средства массовой информации.