



Генеральная Ассамблея

Совет Безопасности

Distr.: General
11 July 2014
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят восьмая сессия
Пункты 14 и 118

Совет Безопасности
Шестьдесят девятый год

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Осуществление нашей коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе излагаются идеи о том, каким образом национальные, региональные и международные субъекты могут оказывать государствам содействие в осуществлении их ответственности по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Доклад представляется во исполнение резолюции 63/308 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея постановила продолжить рассмотрение вопроса об ответственности по защите в свете признания этой ответственности государствами в пунктах 138–140 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. Доклад подготовлен на основе первого доклада Генерального секретаря 2009 года об осуществлении ответственности по защите (A/63/677), в котором излагается трехкомпонентная стратегия выполнения обязательств, вытекающих из этого принципа.

В первой части настоящего доклада, посвященного компоненту II, приводится информация о природе и динамике особо тяжких преступлений, перечисленных в Итоговом документе Всемирного саммита. Далее в нем определяются подход и принципы, на основании которых государствам должна оказываться помощь в осуществлении их ответственности по защите, а также перечислены различные субъекты, которые могли бы способствовать выполнению обязанно-



сти по оказанию помощи. В основной части доклада рассматриваются три основные формы оказания поддержки в рамках компонента II — поощрение, укрепление потенциала, помощь в обеспечении защиты — и приводятся примеры успешной национальной, региональной и международной практики. В заключительной части доклада освещаются задачи, связанные с осуществлением компонента II ответственности по защите, и приводятся конкретные рекомендации относительно того, как можно продолжать работу в этой важной области. В докладе также изложены дальнейшие действия, которые могли бы предпринять государства-члены, чтобы продолжить рассмотрение вопроса об ответственности по защите в преддверии десятой годовщины Всемирного саммита 2005 года.

I. Введение

1. В пунктах 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи) все главы государств и правительств подтвердили, что каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Это включает в себя обязанность предотвращать совершение таких актов (компонент I). Они также заявили о том, что международное сообщество должно содействовать и помогать государствам в выполнении этой обязанности, поддержать усилия Организации Объединенных Наций по созданию возможностей раннего предупреждения и помогать тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов (компонент II). И наконец, государства-члены подтвердили обязанность международного сообщества содействовать защите населения, используя дипломатические, гуманитарные и другие средства, а также свою готовность предпринять коллективные действия своевременным и решительным образом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население (компонент III).

2. Ответственность по защите включает в себя мощный императив: международное сообщество несет коллективную ответственность за содействие защите населения от действий, которые считаются международными преступлениями¹. Эта концепция стала следствием того, что международное сообщество не предотвратило геноцид в Руанде и Сребренице; она является отдельным элементом более широких и долгосрочных усилий по защите населения от действий, которые потрясли все человечество. Ответственность по защите — это политический принцип, у которого есть некоторые общие элементы с концепцией защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте, однако этот принцип имеет более узкую направленность на защиту населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности² и опирается на более широкий круг инструментов и методов предупреждения и реагирования.

3. Ответственность по защите была подтверждена Советом Безопасности в его резолюциях 1674 (2006), 1894 (2009), 2117 (2013) и 2150 (2014). В своей резолюции 2150 (2014), принятой по случаю двадцатой годовщины геноцида в Руанде, Совет также напомнил о важной роли специальных советников по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите. Совет продолжал ссылаться на ответственность государств по защите населения и в

¹ В настоящем докладе для обозначения четырех актов, перечисленных в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита, используется термин «особо тяжкие преступления». Геноцид, военные преступления и преступления против человечности квалифицируются как преступления согласно международному уголовному праву; этнические чистки, хотя и не определяются как отдельное преступление, включают в себя действия, которые зачастую составляют одно из преступлений, в частности геноцид и преступления против человечности.

² См. пункт 21 доклада Генерального секретаря 2012 года о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/2012/376) и пункт 16 доклада Генерального секретаря 2012 года «Ответственность по защите: своевременное и решительное реагирование» (A/66/874).

резолюциях по конкретным странам, а в некоторых случаях санкционировал действия по оказанию помощи государствам по защите их населения от особо тяжких преступлений³.

4. В своей резолюции 63/308 Генеральная Ассамблея постановила продолжить рассмотрение вопроса об ответственности по защите. В ходе последних неофициальных прений по этому вопросу в сентябре 2013 года члены Ассамблеи интересовались мнением Генерального секретаря по компоненту II. В связи с этой заинтересованностью в настоящем докладе приводится оценка того, каким образом различные стороны, работая сообща, могут побудить государства осуществлять свою основную ответственность по защите; содействовать им в наращивании потенциала, который сделает их более устойчивыми к факторам риска, связанным с особо тяжкими преступлениями, и усилить их потенциал в области защиты в условиях надвигающихся или текущих кризисов. Он основан на предыдущих докладах, посвященных осуществлению ответственности по защите (A/63/677), раннему предупреждению и оценке (A/64/864), роли региональных и субрегиональных соглашений (A/65/877–S/2011/393), своевременному и решительному реагированию (A/66/874–S/2012/578) и ответственности государств и предупреждению (A/67/929–S/2013/399). В докладе также отражены мнения государств-членов, региональных и международных организаций и представителей гражданского общества, с которыми были проведены консультации в ходе подготовки доклада и которые привели примеры международной помощи по осуществлению государствами их обязанностей по защите.

5. В моих ежегодных докладах по вопросу об ответственности по защите отражено твердое намерение перевести этот принцип из сферы риторики в область конкретных действий. Необходимость проработки компонента II, который занимает центральное место в решении важнейшей задачи по осуществлению принятых решений, назрела уже давно. Повседневные реальности, с которыми сталкиваются люди в условиях нынешних кризисов, в том числе в Ираке, Центральноафриканской Республике и Южном Судане, со всей очевидностью свидетельствуют также о том, что международная помощь сейчас важна как никогда. Целый ряд серьезных проблем с обеспечением защиты, которые в настоящее время стоят перед международным сообществом, включая проблемы, связанные с активизацией деятельности экстремистских группировок, указывают на острейшую необходимость предоставления государствам помощи на более раннем этапе и более эффективным образом, чтобы не допустить скатывания к массовому насилию и особо тяжким преступлениям.

6. При правильном планировании и хорошей организации международная помощь в рамках компонента II может способствовать наращиванию усилий, прилагаемых государствами для защиты своего населения от особо тяжких преступлений, и уменьшению вероятности коллективных ответных действий со стороны международного сообщества в рамках компонента III. Именно поэтому я неизменно придерживался мнения о том, что три компонента ответственности по защите имеют равный вес, подкрепляют друг друга и не должны

³ См. резолюцию 2085 (2012) Совета Безопасности о ситуации в Мали, резолюцию 1996 (2011) о положении в Южном Судане и резолюцию 1975 (2011) о положении в Кот-д'Ивуаре.

рассматриваться как элементы, всегда следующие друг за другом. При реализации этих компонентов следует также помнить о том, что главный вопрос заключается не в том, «применимо» ли понятие ответственности по защите к той или иной ситуации (поскольку государства обязаны защищать свое население в любой ситуации), а в том, как наилучшим образом использовать конкретные меры, относящиеся к каждому компоненту, чтобы предотвращать особо тяжкие преступления и реагировать на них.

II. Природа и динамика особо тяжких преступлений

7. Для планирования возможных вариантов международной помощи в рамках компонента II надо ясно понимать особую природу геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и конкретные формы насилия, в которых они проявляются. Более глубокому пониманию эволюции особо тяжких преступлений также содействует необходимость раннего выявления возможностей для их предупреждения. Хотя события могут развиваться по-разному в зависимости от контекста, можно выделить три основных этапа.

8. Первый этап характеризуется наличием одного или нескольких факторов, способных повлечь за собой совершение особо тяжких преступлений. Как отмечалось в моем докладе 2013 года об ответственности государств и предупреждении (A/67/929-S/2013/399), в числе этих факторов могут быть наличие вооруженного конфликта или других форм нестабильности; случаи серьезного нарушения международных норм в области прав человека и гуманитарного права, в том числе системная дискриминация; экономические лишения и связанное с ними неравенство; слабость государственных структур; мотивы или стимулы для совершения особо тяжких преступлений, в том числе наличие идеологии исключительности; отсутствие смягчающих факторов; и наличие сил, способных совершать такие преступления. Для принятия превентивных мер на данном этапе надо разрабатывать более системные стратегии, направленные на содействие укреплению национального потенциала противодействия. Главная цель заключается в создании полноценно функционирующих и легитимных государственных структур и институтов, которые уважают права человека и верховенство права, предоставляют услуги на равной основе и способны устранить или ослабить источники напряженности до ее эскалации в конфликт.

9. Вероятность совершения особо тяжких преступлений увеличивается на втором этапе, когда угрозы общего характера перерастают в более конкретные угрозы. Этот этап зачастую начинается с кризиса или политического переходного процесса, которые вызывают волнения и усиливают недовольство населения. Однако особо тяжкие преступления совершаются не всегда, а только при наличии явного мотива для преследования или изоляции какой-то конкретной группы, маргинализации умеренных элементов и мобилизации вооруженных группировок, что зачастую достигается с помощью пропаганды. Этот этап может также включать в себя более частые и серьезные нарушения прав человека.

10. Третий этап — когда есть непосредственная угроза совершения особо тяжких преступлений — характеризуется более частыми случаями попрания права на жизнь и физическую неприкосновенность, увеличением числа других

нарушений прав человека, систематическим преследованием конкретных групп, включая политическую оппозицию, и стремлением преследуемых к самозащите. Чтобы справиться с потрясениями и кризисами, типичными для второго и третьего этапов, необходимы более целенаправленные меры с учетом того, что для предотвращения преступлений остается намного меньше времени. Эти меры могут касаться либо конкретной группы, находящейся в опасности, либо конкретных задач, которые надо выполнить, например ограничение распространения оружия, которое может использоваться для совершения особо тяжких преступлений.

11. Наличие этих трех этапов означает, что оказание помощи в рамках компонента II не должно ограничиваться предупреждением на ранней стадии и может также включать в себя оказание поддержки государствам, в которых высок риск совершения особо тяжких преступлений или где они уже совершаются.

III. Принцип компонента II

Суверенное равенство

12. На Всемирном саммите 2005 года государства обязались оказывать друг другу помощь в деле успешного осуществления их ответственности по защите, а не просто реагировать в случае неудачи. Следовательно, компонент II служит напоминанием о том, что ответственность по защите призвана укреплять, а не подрывать суверенитет. Этот принцип не имел своей целью создание иерархической структуры, в которой международное сообщество предъявляет государствам те или иные требования или навязывает им решения. Наоборот, он подкрепляет основополагающий принцип суверенного равенства, предусмотренный в статье 2 Устава Организации Объединенных Наций. Согласно принципу суверенного равенства государства имеют взаимные права и обязанности и принимают участие — как равноправные стороны — в создании и сохранении международных правил, норм и учреждений. Ответственность по защите призвана стимулировать сотрудничество между различными субъектами, которые в равной мере привержены делу защиты населения от особо тяжких преступлений.

Коллективная ответственность

13. Пункты 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита также предусматривают коллективное обязательство государств способствовать защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Главная концептуальная новизна принципа ответственности по защите заключается в том, что теперь обсуждается уже не прерогатива или право третьих сторон вмешиваться, а ответственность различных субъектов на разных уровнях за содействие защите потенциальных жертв особо тяжких преступлений. Коллективная ответственность — это жесткая, но более инклюзивная концепция. Международная помощь в рамках компонента II способствует осуществлению коллективной ответственности, а не сводит ее лишь к поддержке государств в случае необходимости.

Общие принципы оказания помощи

14. Для эффективного осуществления коллективной ответственности национальные, региональные и международные субъекты при оказании помощи государствам в рамках компонента II должны руководствоваться общим сводом принципов.

a) Обеспечивать национальную ответственность

15. Национальные субъекты, как правило, имеют наилучшие возможности для выявления угрозы совершения особо тяжких преступлений и для разработки эффективных стратегий по улучшению положения. Опыт показывает, что эффект международной помощи больше, если она предоставляется в соответствии с национальными приоритетами. В свою очередь, национальные стратегии должны отражать состояние общества в целом. Усилия, направленные на предотвращение особо тяжких преступлений и реагирование на них, могут быть успешными только в том случае, если они являются результатом процессов, охватывающих все слои общества: центральные и местные органы власти, а также гражданское общество, в том числе правозащитные организации, традиционных лидеров и женские группы.

b) Укреплять взаимные обязательства

16. Успех усилий государства в деле защиты населения от особо тяжких преступлений зависит от готовности национальных субъектов выполнять свои обязанности. При нехватке искреннего стремления к созданию потенциала сопротивления на национальном уровне или при отсутствии договоренности между национальными субъектами в отношении целей и подходов потенциальный вклад внешних субъектов будет ограниченным. В то же время международные партнеры должны стремиться обеспечить последовательную и скоординированную помощь, которая дополняет национальные усилия, учитывает национальные процессы принятия решений с участием всех слоев общества и подразумевает оказание неослабной поддержки с учетом долгосрочного характера работы по укреплению потенциала противодействия особо тяжким преступлениям.

c) Не причинять вреда

17. Как показывает опыт, неудачно спланированная международная помощь может невольно привести к возникновению или обострению социальной разобщенности, способствуя тем самым распространению особо тяжких преступлений. Наибольший вред могут причинить международная поддержка или технические консультации, способствующие дискриминации и неравенству или вынуждающие те или иные группы бороться за источники дохода. Следовательно, международные партнеры должны приложить все возможные усилия для того, чтобы «не причинять вреда», и добиваться этого посредством включения мероприятий по предотвращению особо тяжких преступлений в процессы оценки, планирования и контроля оказываемой ими помощи.

d) Уделять особое внимание превентивным мерам

18. В пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита международное сообщество берет на себя обязательство помогать государствам, которые нахо-

дятся в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов. Заблаговременно принимаемые меры не только повышают вероятность успешного устранения потенциальных угроз до их эскалации, но и являются более эффективными с точки зрения затрат. Хотя этот факт является широко известным, международное сообщество по-прежнему систематически уделяет недостаточно внимания превентивным мерам и реагирует только тогда, когда находится на грани кризиса.

е) Сохранять гибкость

19. Угроза совершения особо тяжких преступлений зависит от контекста и может меняться с течением времени. Поэтому международная помощь должна планироваться таким образом, чтобы она отвечала потребностям конкретной ситуации и соответствовала меняющимся условиям, что в особенности касается государств, находящихся в стрессовой ситуации. Гибкость предполагает готовность регулярно корректировать свои программы для достижения желаемых результатов и оценивать эффективность помощи в процессе ее оказания.

Партнерства

20. В реализации компонента II могут принять участие многие субъекты. Те, кто находится рядом, пользуется доверием, знает обстановку, имеет возможности или законные права для того, чтобы самым эффективным образом оказать помощь, могут в некоторых случаях взять на себя ведущую роль. Это не освобождает, однако, других субъектов от их обязанности поддерживать стратегии, направленные на предотвращение особо тяжких преступлений и реагирование на них. Самые эффективные формы международной помощи, по всей вероятности, обусловлены партнерскими отношениями между различными субъектами, как объясняется в пунктах 21–27 ниже.

21. В силу своей легитимности и глобального характера Организация Объединенных Наций занимает центральное место в системе оказания помощи государствам в рамках компонента II. Генеральная Ассамблея обладает уникальной способностью созывать государства, вырабатывать международные нормы и принципы, содействующие защите населения, и мобилизовать ресурсы для оказания государствам поддержки в выполнении ими своих обязательств. Совет по правам человека, договорные органы по правам человека и мандатарии специальных процедур призывают и поощряют государства выполнять свои обязательства по защите в рамках компонента I и благодаря постоянному выполнению своей надзорной функции помогают выявлять потенциальные угрозы совершения особо тяжких преступлений. Совет Безопасности санкционирует оказание государствам помощи в контексте операций по поддержанию мира и специальных политических миссий, а также занимается рассмотрением соответствующих тематических вопросов, таких как сексуальное насилие и насилие по признаку пола в условиях вооруженного конфликта. Комиссия по миростроительству согласно своему мандату призвана постоянно поддерживать усилия, направленные на достижение мира, в странах, переживших конфликты, в том числе (в некоторых случаях) странам, в которых совершались особо тяжкие преступления. Некоторые программы, фонды, специализированные учреждения и страновые группы Организации Объединенных Наций и независимые правозащитные механизмы также должны играть чрезвычайно важную роль в рамках компонента II посредством расширения досту-

па к накопленным знаниям и обеспечения того, чтобы усилия по наращиванию потенциала способствовали повышению возможностей государств бороться с особо тяжкими преступлениями.

22. Некоторые другие международные организации также предоставляют помощь, которая прямо или косвенно способствует осуществлению государствами их ответственности по защите. Например, Всемирный банк расширил свои программы поддержки государств, пострадавших от конфликтов и других форм насилия, в том числе через его Фонд государственного строительства и миростроительства. Международный уголовный суд и принцип позитивной комплементарности, утвержденный Римским статутом и другими международными механизмами уголовной ответственности, также призваны оказывать помощь государствам в защите ими своего населения путем обмена информацией, подготовки национальных прокуроров и следователей, а также борьбы с безнаказанностью, которая способствует совершению особо тяжких преступлений.

23. Государства, расположенные ближе к месту событий, зачастую располагают более подробной информацией, могут иметь более четкое представление об истории и культуре другого государства, могут быть в более серьезной степени затронутыми последствиями особо тяжких преступлений и могут играть важнейшую роль в эффективном оказании международной помощи. Соседние государства могут играть ведущую роль в выявлении того, чего не хватает, и служить каналом для обмена информацией, идеями и стратегиями между национальными и международными субъектами. Однако историческая обусловленная напряженность или наличие политических или экономических интересов могут в ряде случаев ограничить положительный вклад соседних государств или способствовать росту нестабильности. В некоторых случаях именно субъекты, находящиеся на расстоянии, могут иметь более широкий или более сбалансированный взгляд на ситуацию и располагать более значительными возможностями для оказания помощи.

24. Как отмечалось в моем докладе 2011 года о роли региональных и субрегиональных соглашений (A/65/877-S/2011/393), поощрение более широкого и эффективного сотрудничества между региональными и глобальными организациями имеет огромное значение для осуществления ответственности по защите. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и Межправительственным органом по вопросам развития (МОВР) в целях содействия мирным процессам и политическому диалогу в Судане и Южном Судане, а также совместные усилия Организации Объединенных Наций, Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Африканского союза по укреплению мира в районе Сахеля являются яркими примерами того, каким образом региональные организации могут вносить свой вклад в деятельность в рамках компонента II. Эти совместные действия в большей степени могут способствовать укреплению доверия между странами, поощрять безопасность и развитие, устранять транснациональные угрозы населению и способствовать обмену знаниями между гражданскими лицами. Другие региональные организации, такие как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Европейский союз и Организация американских государств (ОАГ), тоже располагают важнейшими экономическими и политическими инструментами, которые можно использовать для оказания помощи местным и общенациональным органам власти и гражданскому обще-

ству в деле реагирования на угрозу возникновения конфликта или нестабильности.

25. Увеличение числа глобальных и региональных объединений государств, занимающихся предотвращением особо тяжких преступлений, открывает новые возможности для партнерских отношений и взаимной помощи. Деятельность Глобальной сети координаторов по вопросам ответственности по защите, Глобального движения против массовых злодеяний и Латиноамериканской сети по предупреждению геноцида и массовых злодеяний является свидетельством того, как общие цели и уроки, извлеченные из прошлого опыта, могут помочь государствам найти эффективные стратегии защиты.

26. Представители частного сектора могут способствовать повышению сопротивляемости государств путем укрепления местной экономики и привлечения всех социальных групп к трудовой деятельности. В некоторых случаях опыт частного сектора может быть мобилизован через государственно-частные партнерства для повышения отдачи национальных мер по предупреждению особо тяжких преступлений. С другой стороны, опыт показывает, что частные компании могут косвенно способствовать совершению особо тяжких преступлений вследствие характера своей деятельности и методов работы, особенно в добывающей промышленности, а также напрямую помогать лицам, совершающим особо тяжкие преступления, предоставляя в их распоряжение свои товары и услуги. Представители частного сектора могут уменьшить эту угрозу, придерживаясь подготовленных Организацией Объединенных Наций в 2011 году Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и стремясь к тому, чтобы их коммерческая деятельность не способствовала обострению социальной разобщенности. Они также могли бы рассмотреть возможность разработки инструментов для управления рисками, которые включали бы в себя риски, связанные с особо тяжкими преступлениями.

27. Гражданское общество играет жизненно важную роль в предоставлении и пропагандировании международной помощи в рамках компонента II. Местные организации гражданского общества больше знают о системах раннего предупреждения, чего не знают многие другие субъекты, и у них больше возможностей призвать власти к ответу. Международные организации гражданского общества могут поощрять развитие динамичного гражданского общества на национальном уровне, что подразумевает активное участие женщин и молодежи, а также содействовать разработке локальных и общенациональных мер по предупреждению особо тяжких преступлений. Эти усилия являются дополнением к более официальным видам международной помощи, направленным на укрепление национального потенциала противодействия.

IV. Виды помощи

28. Помощь в целях развития, поощряющая равенство и социальную справедливость, может играть положительную роль в оказании содействия государствам в выполнении их обязанностей по защите. Хотя центральную роль в этих процессах играет традиционное сотрудничество в целях развития, оказание государствам помощи в контексте ответственности по защите будет также предусматривать более широкий круг экономических, политических, гумани-

тарных и, в некоторых случаях, военных средств. В моем докладе 2009 года об осуществлении ответственности по защите (A/63/677) были обозначены три широкие категории помощи в рамках компонента II:

- побуждение государств к осуществлению их ответственности по защите путем распространения соответствующих правовых стандартов и нормативных обязательств, в том числе напоминание государствам о важности их выполнения и о важности участия в диалоге о способах осуществления их ответственности;
- наращивание национального потенциала с целью предупреждения особо тяжких преступлений посредством подготовки кадров, организационного строительства и активного обмена передовым опытом;
- оказание государствам помощи по защите в условиях надвигающихся нынешних кризисов путем предоставления им дополнительных ресурсов или знаний.

A. Поощрение

29. Поощрение может осуществляться двумя способами. Во-первых, международные субъекты могут поощрять государства выполнять свои обязательства в рамках компонента I посредством повышения осведомленности и распространения информации нормативного характера. Во-вторых, международные субъекты могут прибегать к конфиденциальному или публичному диалогу для того, чтобы напомнить государствам, находящимся в стрессовой ситуации, о важности осуществления их ответственности по защите и умения распознать признаки надвигающегося кризиса.

Поощрение к выполнению обязательств в рамках компонента I

30. Первый вид поощрительной деятельности является частью более масштабных усилий, направленных на предупреждение особо тяжких преступлений на структурном уровне, и предусматривает распространение стандартов и норм в области прав человека и гуманитарной деятельности, а также ознакомление сотрудников национальных органов власти и широкой общественности с природой и динамикой особо тяжких преступлений. Дискуссии и практика, связанные с применением положений Женевских конвенций и дополнительных протоколов к ним, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и основных международных документов по правам человека, призваны способствовать соблюдению государствами правовых норм, запрещающих совершение особо тяжких преступлений. Все государства-участники таких правовых инструментов обязаны обеспечивать их осуществление.

31. Механизмы коллегиального обзора и оценки являются особенно эффективными инструментами поощрения и служат напоминанием о том, что ни одно общество не застраховано от угрозы геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Сессии Совета по правам человека и процесс универсального периодического обзора предоставляют возможности для обсуждения вызывающих тревогу случаев нарушения прав человека, которые могут привести к особо тяжким преступлениям, и для вынесения рекомендаций относительно мер по исправлению положения. Пуб-

личный характер этих процессов является особым стимулом, побуждающим государства выполнять свои обязанности в рамках компонента I. Кроме того, участие как мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, так и независимых экспертов договорных органов по правам человека является важнейшим механизмом налаживания диалога с государствами по проблемам прав человека и опасности особо тяжких преступлений.

32. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) также рекомендует государствам выполнять их обязанности по защите, в том числе путем содействия осуществлению стандартов в области прав человека, укрепления национальных учреждений по вопросам прав человека и оказания поддержки комиссиям по расследованию обвинений в серьезных нарушениях прав человека и международного гуманитарного права, которые могут представлять собой особо тяжкие преступления. Например, в Кот-д'Ивуаре УВКПЧ предоставляло информацию комиссии по расследованию, учрежденной Советом по правам человека, чтобы содействовать ей в расследовании предполагаемых серьезных нарушений прав человека после президентских выборов в ноябре 2010 года. Оно также предоставляло техническую поддержку национальным судебным учреждениям при подготовке к первым двум национальным судебным процессам по преступлениям, совершенным в стране во время кризиса, последовавшего за выборами.

33. Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, являющийся Координатором чрезвычайной помощи, в соответствии со своим особым мандатом обязан как публично, так и в конфиденциальном порядке выступать за интересы населения, подверженного риску и нуждающегося в защите и помощи, в том числе перед Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности. Управление по координации гуманитарных вопросов также стремится к укреплению обязательств государств-членов по защите гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта.

34. Региональные субъекты и структуры имеют наилучшие возможности для обеспечения целенаправленной поддержки. В качестве примеров можно перечислить Межамериканскую комиссию по правам человека ОАГ, Совет Европы — особенно его Европейский суд по правам человека, — Африканский механизм коллегиального обзора, Региональный комитет по предупреждению геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности и всех форм дискриминации и наказанию за них в составе Международной конференции по району Великих озер, Региональный форум АСЕАН и Лигу арабских государств. Я призываю государства внести свой вклад в укрепление существующих региональных механизмов, с тем чтобы они, помимо прочего, уделяли повышенное внимание предупреждению особо тяжких преступлений, а также рассмотреть вопрос об учреждении таких механизмов в тех регионах или субрегионах, где в недостаточной степени налажена практика коллегиальных дискуссий по вопросу о предупреждении особо тяжких преступлений.

35. Все формы поощрения должны уделять особое внимание защите самых уязвимых групп населения. Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах и мире и безопасности и его последующие резолюции 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010) и 2106 (2013), а также деятельность моего Специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта подтверждают важность работы по поощрению усилий, направленных на под-

держание запретов, касающихся сексуального насилия в условиях конфликта. Таким же образом работа моего Специального представителя по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) призвана поощрять государства к осуществлению руководящих принципов защиты детей и оказывать им помощь в разработке национальных планов действий. В обеих этих сферах организации гражданского общества принимали активное участие в распространении информации о глобальных стандартах и способствовали разработке национальных стратегий по борьбе с сексуальным и гендерным насилием и поощрению защиты детей.

Диалог и превентивная дипломатия

36. Второй вид поощрения относится к конкретным ситуациям, вызывающим озабоченность, и подразумевает использование превентивной дипломатии для снижения уязвимости населения перед лицом особо тяжких преступлений. Хотя превентивная дипломатия традиционно была направлена на урегулирование споров до того, как они перерастут в конфликт, ее можно использовать более целенаправленным образом в рамках компонента II. Конфиденциальный диалог или различные формы публичного обмена мнениями могут служить напоминанием для национальных субъектов в государствах, находящихся в стрессовой ситуации, об их ответственности по защите своего населения, а также источником рекомендаций относительно планов действий по уменьшению угрозы особо тяжких преступлений.

37. В некоторых регионах эти формы превентивной дипломатии были институализированы. Например, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) проводит полевые миссии и прибегает к практике раннего предупреждения в рамках «тихой дипломатии». Точно так же Коллегия мудрецов Африканского союза уполномочена использовать свои добрые услуги для содействия сторонам спора в урегулировании их разногласий ненасильственным путем. В Латинской Америке лидеры стран объединились под эгидой Союза южноамериканских наций для совместного оказания поддержки соседним странам, находящимся в тяжелом положении. В 2008 году Союз учредил комиссию для содействия диалогу в Многонациональном Государстве Боливия после периода политической нестабильности, сопровождавшейся вспышками насилия. Эти и аналогичные им органы могут использоваться для того, чтобы еще раз подчеркнуть важность соблюдения международного права в области прав человека и международного гуманитарного права и напомнить о потенциальных последствиях их несоблюдения.

38. Организация Объединенных Наций, особенно в лице Департамента по политическим вопросам, также использует превентивную дипломатию для ослабления напряженности и ненасильственного урегулирования споров и может заявить о важности выполнения государствами их обязанностей по защите населения от особо тяжких преступлений. Более того, я неоднократно призывал — как публично, так и конфиденциально — государства поступить именно так, используя мои добрые услуги или — в некоторых случаях — с помощью специальных посланников. Я намерен и впредь укреплять политическую волю к действиям, привлекая внимание международной общественности к имеющимся или назревающим проблемам, связанным с геноцидом, военными преступлениями, этническими чистками и преступлениями против человечности.

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека и мои специальные советники по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите тоже реагируют на ситуации, вызывающие озабоченность, устанавливая с этой целью как публичные, так и конфиденциальные контакты с государствами.

В. Нарращивание потенциала

39. Процесс предупреждения особо тяжких преступлений начинается на национальном и местном уровнях, но будет иметь успех только в том случае, если у государств имеются структуры, средства и знания, необходимые для обеспечения сопротивляемости. Международная помощь может играть значительную роль в этом процессе, поскольку она содействует расширению возможностей, которые можно разделить на две группы. Первая группа, как правило, относится к созданию эффективных, легитимных и представительных органов власти, в то время как вторая конкретно нацелена на создание преград, препятствующих совершению особо тяжких преступлений. Слово «преграды» означает в данном случае специальные возможности, учреждения и органы, которые способствуют перерастанию угрозы в реальный кризис.

40. При предоставлении международной помощи такого типа субъекты должны принимать во внимание не только то, какой потенциал они стремятся укрепить, но и то, как сделать это наиболее эффективным образом. Как показывает опыт, укрепление потенциала должно начинаться с проведения тщательной оценки потребностей, с тем чтобы международные субъекты могли принимать в расчет уже существующие структуры, а также должно включать в себя проведение широких консультаций с общенациональными и местными субъектами. Эти усилия должны предусматривать не только учреждение официальных институтов. Не менее важны культура и настрой этих институтов, поскольку именно они будут устанавливать общие нормы и принципы для лиц, занимающих руководящие должности. Кроме того, международная помощь в области укрепления потенциала должна объединять в себе предоставление технических консультаций по различным аспектам управления и конкретную помощь и развитие навыков тех лиц, которые будут выступать в качестве «стражей порядка» и привлекать власти к ответственности. И наконец, усилия по наращиванию потенциала в рамках компонента II должны включать в себя механизмы оценки их воздействия в целях обеспечения неослабной поддержки международной помощи на местном уровне.

Эффективные, легитимные и представительные органы власти

41. В укреплении эффективных, легитимных и представительных национальных органов власти принимают участие несколько региональных и международных субъектов. Хотя приоритеты зависят от контекста, центральными компонентами этой деятельности чаще всего являются оказание помощи в создании или укреплении представительных и подотчетных политических институтов, поощрение обеспечения верховенства права и равного доступа к правосудию, а также создание механизмов для справедливого и транспарентного использования экономических ресурсов и активов. Эти краеугольные камни благого управления могут устранить основные источники недовольства населения и свести к минимуму угрозу геноцида, военных преступлений, этнических чи-

сток и преступлений против человечности. Для более эффективного предупреждения особо тяжких преступлений при предоставлении международной помощи в целях наращивания потенциала необходимо уделять особое внимание решению проблемы горизонтального неравенства в обществе, которое зачастую является результатом систематического попрания гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав отдельных групп населения.

42. Одним из важнейших элементов этого подхода является содействие национальным властям в деле поощрения и защиты прав культурных, этнических, национальных, языковых и религиозных меньшинств. Однако недавние кризисы, которые сопровождались вызывающим тревогу ростом религиозной нетерпимости, дискриминацией по этническим, религиозным или политическим мотивам, а также ограничениями гражданских свобод, свидетельствуют о том, что международная помощь должна выйти на новый уровень в целях поощрения создания действительно интегрированных учреждений. Интегрированные учреждения отражают состояние общества в целом, способствуют регулярному межобщинному диалогу и решению проблем и создают общую заинтересованность в будущем страны. Принципы и рекомендации, содержащиеся в Люблянских рекомендациях по интеграции разнообразных обществ, разработанных Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств, являются полезным источником информации для проведения такой деятельности по наращиванию потенциала.

Конкретные преграды, препятствующие совершению особо тяжких преступлений

43. Не только эти более широкие усилия превентивного характера, но и опыт, накопленный странами, которые были свидетелями геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и этнической чистки, говорит о том, что международная помощь должна быть направлена в первую очередь на строительство конкретных преград, позволяющих государствам уже на ранних этапах выявлять признаки нарастающего кризиса, способного привести к совершению особо тяжких преступлений. Эти преграды содействуют укреплению эффективных и легитимных национальных учреждений, отражающих интересы всех слоев общества, но в то же время могут оказывать и более прямое целенаправленное воздействие с тем, чтобы уменьшить угрозу совершения особо тяжких преступлений. Наибольшее значение имеют семь таких преград, о которых речь идет ниже.

а) Профессиональные и подотчетные силовые структуры

44. Путем предоставления материально-технических средств, возможностей для подготовки кадров и консультаций международные субъекты могут содействовать строительству таких силовых структур, которые в состоянии реагировать на угрозы, создаваемые вооруженными негосударственными субъектами, имеющими мотивы и средства для совершения особо тяжких преступлений. Однако укрепление потенциала следует рассматривать в более широком ракурсе, и для этого есть две причины. Во-первых, государственные силовые структуры могут сами вступать в заговор или активно участвовать в совершении таких преступлений. Поэтому те стороны, которые оказывают помощь, должны настаивать на гарантиях предотвращения потенциальных злоупотреблений, в

том числе на таких мерах, как обеспечение строгого гражданского надзора, и они должны резервировать за собой право прекратить сотрудничество в сфере безопасности, если возникают сомнения в том, что будет достигнута цель, заключающаяся в предотвращении особо тяжких преступлений.

45. Во-вторых, укрепление материально-технического потенциала должно дополняться оказанием помощи, направленной на содействие профессионализму, уважению международных прав человека и норм гуманитарного права, а также на обеспечение подотчетности, с тем чтобы вооруженные силы, правоохранительные органы и разведывательные службы пользовались доверием у населения. Именно на эти цели направлен общий подход Организации к реформированию силовых структур, и эти цели достигаются в рамках проводимой Организацией Объединенных Наций политики должной осмотрительности в вопросах прав человека в ходе реализации программ по поддержке сил безопасности, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, а также в рамках программ по укреплению конкретных силовых структур. Например, в Колумбии усилия УВКПЧ привели к разработке нового базового законодательства по вопросам функционирования разведывательных служб, а также к созданию парламентского комитета, осуществляющего надзор за разведывательными службами. Международная консультативная группа по деятельности силовых структур, которая была создана для поддержки региональных и международных субъектов, занимающихся реформированием силовых структур, также дает конкретные рекомендации для обеспечения того, чтобы личный состав силовых структур отражал демографический состав всего населения, действовал беспристрастно и в рамках официально утвержденных процедур в целях выявления и пресечения противоправного поведения. В дальнейшем субъекты, содействующие реформированию силовых структур, в том числе Межучрежденческая целевая группа по реформированию силовых структур, могут включать в свои учебные программы специальный курс, освещающий природу и динамику особо тяжких преступлений.

b) Беспристрастные учреждения, осуществляющие надзор за переходными политическими процессами

46. Политические переходные процессы, особенно выборы, подчас провоцируют насилие, которое может привести к совершению особо тяжких преступлений. Если часть населения считает, что выборы проходили несправедливо, не охватывали все слои населения или не были транспарентными, возрастает вероятность того, что люди прибегнут к насилию, или того, что стороны в конфликте, имеющие мотивы для подстрекательства к насилию, окажутся в состоянии мобилизовать группы населения для достижения собственных целей. Одной из крупных преград на пути такого негативного развития событий является наличие беспристрастной и компетентной избирательной комиссии, которая способна быть выше тех, кто преследует свои узкие экономические и политические интересы, способна обеспечить добросовестное проведение выборов и объявить их результаты своевременно и беспристрастно.

47. Анализ причин предполагаемых преступлений, которые были совершены в Кении после выборов, состоявшихся в декабре 2007 года, в том числе преступлений против человечности, показал, что не только первопричины, но и недоверие к избирательным учреждениям спровоцировали межэтническое насилие, охватившее всю страну, а задержки с объявлением результатов выбо-

ров вызвали подозрения в том, что выборы были сфальсифицированы. В ходе выборов в 2013 году был проведен ряд реформ для укрепления доверия со стороны общественности и уменьшения риска совершения особо тяжких преступлений, и в числе таких мер было оказание технической и финансовой поддержки со стороны Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и государств-доноров, которые оказывали помощь Независимой комиссии Кении по проведению выборов и определению избирательных округов.

c) Независимые судебные и правозащитные учреждения

48. Беспристрастные и независимые судебные органы уменьшают угрозу совершения особо тяжких преступлений в силу наличия двух факторов. Во-первых, они являются альтернативным механизмом, позволяющим удовлетворять иски, вместо того чтобы проводить в жизнь стратегию насилия или пытаться обойти закон, что может спровоцировать совершение особо тяжких преступлений. Во-вторых, они дают возможность привлечь к суду тех, кто планирует, провоцирует или совершает особо тяжкие преступления, и благодаря этому они содействуют проведению в жизнь одного из главных принципов Международного уголовного суда — принципа комплементарности.

49. Правозащитные учреждения, включая национальные учреждения по правам человека и институт омбудсменов, также могут быть преградой на пути совершения особо тяжких преступлений. Эти независимые учреждения, которые должны уважать Парижские принципы 1993 года, принятые Генеральной Ассамблеей, не только реагируют на конкретные жалобы, но и могут определять, какие заявления квалифицируются в качестве призывов к насилию по этническому или религиозным мотивам, и доводить свое мнение до сведения общественности.

50. Усилия по укреплению таких учреждений, связанных с правоохранительной деятельностью, часто оказываются наиболее эффективными, если не применяется какой-то единый подход во всех случаях, а вместо этого основное внимание уделяется использованию возможностей местных и национальных субъектов. Стратегия опоры на низовые структуры с использованием уже существующих официальных и неформальных систем правосудия имеет больше шансов на получение широкой поддержки и скорее станет основой для проведения последующих реформ. Такой подход был применен, например, в Сьерра-Леоне, где традиционная роль старейшин в урегулировании споров получила свое признание в результате их участия в деятельности парламента и местных органов власти.

d) Способность оценивать угрозы и принимать меры быстрого реагирования

51. Можно укрепить национальный потенциал по предотвращению и пресечению особо тяжких преступлений путем регулярного проведения оценки имеющихся угроз, попыток мобилизации населения и степени уязвимости различных групп населения. Можно использовать такие оценки и для того, чтобы организовать оказание международной помощи иного рода — такой как сотрудничество в целях развития, — чтобы меры, принимаемые в одной области, не наносили ущерба в других областях.

52. Каждое государство будет разрабатывать систему оценки угроз с учетом своих конкретных условий, но рекомендации, которые даются организациями

гражданского общества, занимающимися предотвращением особо тяжких преступлений, или же рамочная аналитическая программа, разработанная моими специальными советниками по предупреждению геноцида и специальными советниками по вопросу об ответственности по защите⁴, могут содействовать выявлению угроз совершения особо тяжких преступлений и причин, по которым данное государство может оказаться не в состоянии адекватно реагировать на такие угрозы. Региональные организации, имеющие хорошо развитые механизмы раннего предупреждения, такие как Европейский союз, Африканский союз, МОВР и ЭКОВАС, тоже могут консультировать государства по вопросам, касающимся угроз, возникающих в их регионе. В некоторых случаях можно оценить степень серьезности угроз совместно или в сотрудничестве с партнерами по развитию. Например, в рамках Новой договоренности о деятельности в нестабильных государствах Европейский союз и другие международные партнеры оказывали помощь Сомали в проведении самостоятельной оценки степени своей уязвимости. Однако одной информации недостаточно. Соответствующие факты и аналитическая информация должны быть своевременно доведены до сведения тех политиков, которые могут принять необходимые меры.

e) Местный потенциал по урегулированию конфликтов

53. Оказание помощи в деле укрепления потенциала должно быть также направлено на укрепление неформальных механизмов, как местных, как и общенациональных, которые могут содействовать диалогу, примирению и посредничеству для урегулирования конкретных вопросов. Например, с помощью ПРООН Гайана сформировала Комитет по межэтническим отношениям, который содействовал укреплению государственных органов и органов гражданского общества, чтобы они могли быстро реагировать на события, способные спровоцировать совершение особо тяжких преступлений. Причины напряженности могут быть различными: споры, связанные с землей и другими ресурсами; религия; этническая принадлежность или передача политической власти; однако, содействуя принятию решений на местном уровне, эти механизмы могут сформировать культуру мирного урегулирования споров и уменьшить необходимость международного посредничества.

54. Роль традиционных и религиозных лидеров в ослаблении социальной напряженности может быть особенно значительной на местном уровне, и для поддержки их усилий были разработаны некоторые многообещающие инициативы. Группа поддержки посредничества Департамента по политическим вопросам, Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций, организация «Финская церковная помощь», Организация исламского сотрудничества и неправительственная организация под названием «Религии в защиту мира» создали сеть традиционных и религиозных миротворцев для увеличения позитивного вклада, который могут внести эти процедуры в урегулирование межобщинных споров.

⁴ Эта базовая аналитическая программа имеется на официальных языках Организации Объединенных Наций на следующем веб-сайте: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/>.

f) *Способность средств массовой информации бороться с предрассудками и разжиганием ненависти*

55. Разжигание ненависти, которое провоцирует насилие, часто приводило к тому, что люди совершали особо тяжкие преступления. Борьба с этими губительными идеями — которые подчас создают видимость того, что особо тяжкие преступления желательны или позволительны, — является серьезной преградой на пути к совершению таких преступлений. Будучи механизмами получения и распространения информации, средства массовой информации могут быть либо мощным орудием пропаганды, навязывания негативных стереотипов и подстрекательства, либо важнейшим инструментом противодействия таким аргументам или предотвращения распространения подобных идей.

56. Международные субъекты могут поддерживать положительную роль средств массовой информации, содействуя расследованиям или изысканиям журналистов, принятию законодательства о запрете подстрекательства, а также разработке кодексов поведения и этических стандартов журналистов, с тем чтобы содействовать распространению правдивой и беспристрастной информации. Наилучший метод борьбы с подстрекательством заключается в том, чтобы уважаемые местные деятели и организации выступали с опровержением в органах печати, по радио и телевидению, в интернете и социальных сетях, а также в ходе встреч с людьми. В Кот-д'Ивуаре, где разжигание ненависти было одной из причин актов межобщинного насилия, персонал Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) использовал имеющиеся в его распоряжении средства радиовещания для того, чтобы содействовать сохранению спокойной обстановки, а Совет Безопасности поручил ему отслеживать попытки провоцировать ненависть, насилие или нетерпимость и докладывать о таких попытках Совету Безопасности.

g) *Возможности эффективного и легитимного правосудия в переходный период*

57. Поскольку одна из причин особо тяжких преступлений заключается в том, что ранее такие преступления были безнаказанными, эффективные и легитимные механизмы правосудия в переходный период, занимающиеся как прошлыми делами, так и тем, что может произойти в будущем, должны пользоваться большим вниманием в рамках укрепления потенциала по линии компонента II. Международные партнеры, которые часто действуют в тесном сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, оказывали чрезвычайно важную помощь смешанным органам правосудия переходного периода, в том числе чрезвычайным палатам в судах Камбоджи, Специальному суду по Сьерра-Леоне и Палате по военным преступлениям Суда Боснии и Герцеговины. Международные субъекты могут не только обеспечивать эффективные способы судебного урегулирования дел, связанных с преступлениями, но и содействовать финансированию в связи с наличием неудовлетворенных исков, касающихся собственности, долгосрочному решению судьбы перемещенных лиц и восстановлению гражданства пострадавших. Помощь, которую оказывал Международный уголовный суд жертвам «Армии сопротивления Бога» в северной части Уганды, является хорошим примером применения такого более широкого подхода. Кроме того, поскольку просвещение играет важнейшую роль в содействии социальной сплоченности и воспитанию чувства личной ответственности, международная помощь после завершения конфликта может быть направлена в первую очередь на проведение реформы системы просвещения, чтобы

показать большое значение разнообразия и ознакомить людей с причинами и последствиями особо тяжких преступлений.

58. Усилия по обеспечению правосудия в переходный период, направленные на пресечение преступлений сексуального и гендерного характера, имеют особенно большое значение. Как сказано в моем представленном в 2014 году докладе о сексуальном насилии в условиях конфликта (S/2014/181), недостаточные национальные возможности и знания, необходимые для расследования таких преступлений и проведения уголовного преследования, по-прежнему являются одним из серьезных препятствий на пути привлечения к ответственности за такие преступления. Международные и региональные субъекты принимали меры для решения этой проблемы в целом ряде стран. Так, в Демократической Республике Конго представители Группы экспертов по вопросам верховенства права и сексуального насилия в условиях конфликта, взаимодействуя с ПРООН, оказывали помощь военным судьям и военным выездным судам в деле проведения расследований и уголовного преследования, в том числе путем подключения групп по поддержке уголовного преследования, которые были созданы Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и действовали при поддержке с ее стороны. Не ограничиваясь рассмотрением деятельности этих органов правосудия, Совет Безопасности в своей резолюции 1888 (2009) призвал государства, при поддержке международного сообщества, расширить для жертв сексуального насилия доступ к правовой помощи, медицинским услугам и социально-экономической реинтеграции, а также заниматься структурными факторами, которые являются одной из причин насилия над женщинами и девочками.

С. Содействие усилиям государств по защите их населения

59. Государства, получающие помощь в области укрепления потенциала, которые находятся в тяжелом положении или сталкиваются с надвигающимся кризисом, могут также запросить временную международную помощь — либо для того, чтобы силы, имеющие мотивы для совершения особо тяжких преступлений, не смогли это сделать, либо для того, чтобы увеличить свои возможности по защите населения.

Лишение возможностей совершения особо тяжких преступлений

60. Международным и региональным субъектам следует сотрудничать для того, чтобы пресечь потоки стрелкового оружия и легких вооружений, незаконные финансовые потоки и другой незаконный оборот, в первую очередь благодаря укреплению сотрудничества между таможенными органами и системами обмена информацией. Усилия, направленные на предупреждение особо тяжких преступлений, особенно важны на самых ранних этапах. Заключение Договора о торговле оружием является важным шагом в этом направлении, поскольку Договор усиливает обязанность государств не предоставлять умышленно оружие тем, кто может совершить особо тяжкие преступления. Кроме того, в резолюции 2117 (2013) Совета Безопасности, в которой прямо признается, что неправомерное использование стрелкового оружия и легких вооружений приводит к серьезным преступлениям, особое внимание обращается на необходимость активного оказания помощи государствам в борьбе с деструктивным накоплением и распространением такого оружия, в том числе в странах, кото-

рые являются объектами вводимых Советом Безопасности эмбарго на поставки оружия, с привлечением миротворческих сил Организации Объединенных Наций. В некоторых случаях международные компании, действующие в государстве, которое оказалось в тяжелом положении, также могут оказать помощь в деле защиты населения, обеспечивая, чтобы их товары, услуги или технологии не вносили прямой или косвенный вклад в систематическое совершение насильственных актов или серьезных нарушений прав человека.

Оказание помощи гражданским организациям

61. Соседние страны, региональные и международные организации и организации гражданского общества тоже могут отреагировать на поступающие от государств просьбы о предоставлении гражданских ресурсов для того, чтобы повысить возможности этих государств по защите уязвимых слоев населения. Укрепление способности международного сообщества своевременно использовать потенциал гражданских организаций и направлять гражданских специалистов было бы особенно полезным тем государствам, которые оказались в тяжелом положении. Наибольший эффект имело бы оказание помощи в указанных ниже пяти областях.

а) Знания в области урегулирования споров

62. Международные субъекты могут давать рекомендации и передавать знания для того, чтобы поддержать местные усилия по посредничеству и урегулированию споров. Группа поддержки посредничества Департамента по политическим вопросам дает технические консультации, предоставляя услуги своей Резервной группы и Реестр специалистов по посредничеству, а также разработала Руководство Организации Объединенных Наций по эффективному посредничеству. Кроме того, государства-члены занимались реализацией как национальных, так и региональных инициатив для поддержки местных усилий в области посредничества, таких как Группа друзей посредничества, возглавляемая Финляндией и Турцией, и Группа по посредничеству и содействию, которую недавно создало ЭКОВАС.

б) Наблюдение за положением в области прав человека

63. Содействие расширению национальных и местных возможностей наблюдения за положением в области прав человека и представления докладов по этим вопросам имеет наибольшее значение там, где есть угроза совершения особо тяжких преступлений. Местные отделения УВКПЧ, компоненты миротворческих операций, занимающиеся правами человека, и некоторые специальные политические миссии Организации Объединенных Наций во многих случаях имеют полномочия, для того чтобы играть именно такую роль. В таких странах, как Афганистан, Гвинея, Ирак, Колумбия, Мали и Южный Судан, сотрудники Организации Объединенных Наций, наблюдающие за положением в области прав человека, выявляют уязвимые группы населения, обеспечивают раннее предупреждение, устанавливают контакты с национальными властями для того, чтобы устранять нарушения и угрозы, или даже обеспечивают защиту благодаря самому своему присутствию, сдерживая от таких нарушений прав человека, которые могут быть квалифицированы как особо тяжкие преступления. Региональные организации, включая Африканский союз, ЭКОВАС, Европейский союз и ОБСЕ, также направляют своих экспертов по правам человека

либо в составе своих миссий, либо в составе миротворческих миссий, которые были санкционированы Организацией Объединенных Наций. Учитывая важную роль, которую играют такие эксперты, государства и межправительственные организации могли бы уделять больше внимания набору, обучению и командированию экспертов по правам человека, в том числе в рамках Организации Объединенных Наций.

c) *Деятельность правоохранительных органов и проведение уголовных расследований*

64. Временное командирование старших сотрудников полиции во многих случаях может помочь национальным органам решить многообразные задачи, связанные с обеспечением общественного порядка в течение сложных периодов. Полицейские компоненты миротворческих операций Организации Объединенных Наций внесли весомый вклад, в том числе в Бурунди, Гаити, Демократической Республике Конго, Косово, Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне. Такая помощь нужна всем правоохранительным органам. В тех случаях, когда имеются лишь ограниченные возможности проводить расследования особо тяжких преступлений и обеспечивать уголовное преследование, международная помощь может быть единственным средством установления фактов, обеспечения должного разбирательства и привлечения виновных к суду.

d) *Защита беженцев и вынужденных переселенцев*

65. В случае возникновения кризиса Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), иногда взаимодействуя с неправительственными организациями, такими как Норвежский совет по делам беженцев, может обеспечивать конкретные формы защиты, поддерживая просьбы о предоставлении убежища или предоставляя защиту беженцам в безопасных местах. Сотрудники УВКБ могут не только содействовать предотвращению совершения особо тяжких преступлений или их эскалации, но и предоставлять самую важную информацию о беженцах и вынужденных переселенцах, которая может использоваться для повышения возможностей государств и других региональных или международных субъектов по обеспечению защиты.

e) *Защита гражданских лиц в гуманитарных чрезвычайных ситуациях*

66. Как на местном, так и на глобальном уровне гуманитарные организации прилагают усилия по координации и защите в рамках сегментов гуманитарной защиты. При возникновении гуманитарной чрезвычайной ситуации учреждения, работающие в этих сегментах, выявляют и анализируют потребности населения в защите, а затем активно реагируют на эти потребности. Помощь такого рода не только подкрепляет национальные усилия по защите уязвимого населения, но и содействует улучшению условий, которые могли бы привести к совершению особо тяжких преступлений.

Содействие миротворчеству и стабилизации

67. В отдельных случаях государства могут запрашивать помощь у региональных или международных вооруженных сил в целях защиты гражданских лиц, которые стали или могут стать жертвами особо тяжких преступлений.

Например, Региональная миссия по оказанию помощи Соломоновым Островам, созданная в 2003 году по просьбе правительства Соломоновых Островов при активном участии Форума тихоокеанских островов, оказывала всеобъемлющую военную и гражданскую помощь и поддержку со стороны полиции для того, чтобы национальные власти могли защитить свое население, разоружая военные и преступные группировки, обеспечивая общественный порядок и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления, используя для этого механизмы уголовного правосудия. Кроме того, задачи по защите гражданских лиц в настоящее время регулярно включаются в мандаты миротворческих миссий, создаваемых Советом Безопасности, и по-прежнему занимают центральное место в усилиях, которые предпринимаются в Демократической Республике Конго, Кот-д'Ивуаре, Судане, Центральноафриканской Республике и Южном Судане, а также в других странах, где совершались особо тяжкие преступления или была угроза дальнейшего совершения таких преступлений. В некоторых случаях, например когда Совет Безопасности принял резолюцию 1996 (2011) о создании Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС), миротворцам прямо было поручено поддерживать усилия национальных властей по обеспечению защиты населения. В других же случаях, например, когда создавалась МООНСДРК, такие миссии разрабатывали гибкие меры новаторского характера для того, чтобы обеспечивать безопасность в тех районах, где гражданское население подвергалось непосредственной угрозе; это достигалось, в частности, путем развертывания сил быстрого реагирования, временного развертывания воинских контингентов и организации деятельности постоянных и мобильных патрулей.

68. Большой объем информации накопился о деятельности по защите гражданского населения в нестабильной обстановке. Департамент операций по поддержанию мира разработал учебные модули для того, чтобы миротворцы лучше понимали свою роль в деле защиты гражданского населения, и в настоящее время Департамент, используя свои мобильные учебные группы, предпринимает усилия для обеспечения того, чтобы миротворцы хорошо усвоили эти руководящие принципы до того, как они приступят к выполнению поставленных перед ними задач. Однако этого еще недостаточно; для выполнения программ подготовки личного состава надо, чтобы обе стороны проявляли больше целеустремленности. Очень важно, чтобы страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, принимали активные меры по подготовке своего личного состава в целях его ознакомления с конкретными аспектами таких мандатов и разъяснения всех последствий выполнения таких мандатов.

69. Прежде чем начинать подготовку личного состава, очень важно обеспечить более тесную координацию между лицами, наблюдающими за положением в области прав человека, и миротворческими силами для обеспечения того, чтобы оценка угроз для различных групп населения стала неотъемлемой составной частью стратегии и тактики миротворческих сил. Как было сказано в моем докладе 2013 года о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/2013/689), более тщательное отслеживание тех случаев, когда возникают потери среди гражданского населения, и создание общей системы Организации Объединенных Наций, занимающейся регистрацией случаев гибели гражданского населения, содействовали бы таким усилиям. Кроме того, более значительная поддержка советников по вопросам защиты женщин, оказываемая странами-донорами, могла бы увеличить возможности по защите, которые

имеются у национальных, региональных и международных воинских континентов в таких ситуациях, когда участники конфликта подозреваются в совершении изнасилований и других форм сексуального насилия.

V. Задачи и рекомендации

70. Три основных вида международных действий в рамках компонента II — поощрение, укрепление потенциала и содействие защите — могут помочь государствам успешно решить их задачи, стоящие в рамках компонента I, которые заключаются в защите своего населения от геноцида, военных преступлений, этнической чистки и преступлений против человечности, и это позволило бы избежать применения мер более спорного характера в рамках компонента III. Однако для того чтобы выполнить нашу коллективную обязанность по оказанию помощи государствам, некоторые действующие лица должны будут поменять свою тактику и должны будут сознательно уделять больше внимания вопросу об особо тяжких преступлениях и положению в этой сфере, когда они занимаются проведением своих основных операций.

71. Организация Объединенных Наций уже сделала конкретный шаг в этом направлении. План действий под названием «Права — это главное», который я предложил с учетом неудачных действий Организации на заключительных этапах конфликта в Шри-Ланке, направлен на принятие общесистемных мер по предотвращению серьезных нарушений международных прав человека и норм гуманитарного права, в том числе тех, которые могли бы привести к особо тяжким преступлениям, или угроз таких нарушений и на принятие мер реагирования. План «Права — это главное», основанный на всем комплексе мандатов Организации Объединенных Наций, обеспечивает признание того, что подразделения Организации Объединенных Наций несут коллективную ответственность за укрепление взаимосвязи между ранним предупреждением и быстрым реагированием, а также служит залогом того, что защита прав человека будет занимать центральное место в деятельности Организации. Другие субъекты, в том числе действующие на региональном и национальном уровнях, тоже добиваются значительных успехов благодаря разработке специальных стратегий, направленных на предотвращение особо тяжких преступлений и реагирование на них. Например, Европейский союз вместе с другими региональными организациями и организациями гражданского общества значительно укрепил свой потенциал по раннему предупреждению и анализу конфликтных ситуаций для того, чтобы оказывать более целенаправленную помощь. Положительно оценивая эти хорошие инициативы, мы должны в то же время сознавать, что для выполнения наших обязанностей в рамках компонента II мы должны будем справиться с рядом задач.

Задачи

72. Прежде всего следует отметить, что задачи в рамках компонента II могут показаться очень сложными. Нет никакой возможности упростить эти задачи или ослабить усилия по оказанию помощи государствам для того, чтобы они выполнили свою обязанность по защите. Однако мы все же извлекли полезные уроки, касающиеся самых эффективных форм международной помощи. Задачи в рамках компонента II можно выполнить благодаря более эффективному использованию существующих ресурсов, а также благодаря разработке таких

стратегий, которые направлены в первую очередь на создание конкретных преград, препятствующих совершению особо тяжких преступлений.

73. Во-вторых, пока что слишком редко проявляется реальное стремление практически заниматься превентивной работой. Об этом говорит прежде всего нежелание государств включать в повестку дня региональных или международных организаций вопрос о положении дел в конкретных странах до того, как ситуация стала критической. Об этом говорит также то, как многие государства-члены выделяют ресурсы, поскольку основное внимание до сих пор уделяется реагированию на кризисы, и об этом свидетельствует еще и настроенный подход некоторых государств к тому, чтобы другие государства оценивали их деятельность.

74. Задачи, связанные с превентивной работой, частично могут быть решены благодаря мерам, предусмотренным в самом Итоговом документе Всемирного саммита, в котором государства-члены взяли на себя обязательства оказывать помощь государствам, находящимся в стрессовой ситуации, еще до возникновения кризисов и конфликтов. В ходе усилий по выполнению наших обязанностей, связанных с защитой, мы должны уделять основное внимание конкретным мерам по их выполнению. Превентивная работа станет более эффективной, если мы будем уделять больше внимания методологиям анализа ее результатов, что сделать очень трудно, а также в случае, если мы достигнем договоренности между государствами относительно того, что мы имеем в виду под «стрессовой ситуацией» в государстве.

75. В-третьих, выполнение обязанностей по защите происходит в условиях финансовых ограничений во многих странах. Однако нынешняя нехватка ресурсов может также создавать возможность кардинального пересмотра всего вопроса о распределении ресурсов и возможность изменения существующих базовых программ. Кроме того, оказание помощи в рамках компонента II является мудрой и долгосрочной инвестицией, поскольку реагирование на уже разразившийся кризис — это более дорогостоящее дело и поскольку надо учитывать катастрофические социально-экономические последствия особо тяжких преступлений в тех странах, где они совершаются. Те формы международной помощи, которые описаны в настоящем докладе, могут способствовать сосредоточению усилий и разделению труда.

76. Наконец, следует отметить, что в рамках компонента II основное внимание уделяется оказанию помощи государствам. Это имеет особенно большое значение в тех случаях, когда какой-либо негосударственный субъект варварски обращается с гражданским населением. Однако в тех случаях, когда то или иное правительство активно использует государственные структуры для совершения особо тяжких преступлений, укрепление национальных учреждений становится невозможным. Впрочем, даже в таких ситуациях международные субъекты могут продолжать призывать данные государства к выполнению их обязанностей по защите и могут предлагать с этой целью свою помощь. В докладе 2014 года, представленном комиссией по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике (A/HRC/25/63), содержится призыв к государствам и Специальному докладчику, чтобы они продолжали свои контакты с Корейской Народно-Демократической Республикой, хотя она относится к числу стран с самыми сложными условиями выполнения обязанностей по защите. Международные

субъекты могут также реагировать на совершение особо тяжких преступлений, провоцируемых государством, помогая группам гражданского общества развивать свои политические и организационные навыки, с тем чтобы противостоять силам, потворствующим совершению особо тяжких преступлений, обеспечивая дальнейшую заботу международного сообщества о положении находящегося под угрозой населения и предлагая свою помощь для обеспечения наказания или изолирования виновных. Как Генеральный секретарь я несу особую ответственность в таких ситуациях, поскольку я должен быть выразителем интересов тех, кто уязвим и находится под угрозой.

Рекомендации

77. Для успешного решения задач в рамках компонента II нужны скоординированные усилия тех субъектов, которые указаны в настоящем докладе, с тем чтобы не перегружать национальные субъекты и не фрагментировать международную помощь. Одним из главных предварительных условий координации является достижение общего понимания главных приоритетов: активизация усилий в целях поощрения государств к тому, чтобы они выполняли свою обязанность по защите; инвестирование в программы по укреплению потенциала, которые направлены на устранение горизонтального неравенства и усиливают конкретные преграды, препятствующие совершению особо тяжких преступлений; развертывание дополнительных сил и средств в государствах, находящихся в стрессовой ситуации, для того чтобы у них было больше возможностей для защиты населения. Если говорить конкретно, то я призываю государства-члены сделать следующее:

- укрепить существующие механизмы и учреждения, чтобы поощрять государства к выполнению своей обязанности по защите, включая процессы коллегиального обзора в рамках Совета по правам человека и соответствующих региональных организаций;
- делать инвестиции в такие механизмы, которые поощряют государства к выполнению их обязанностей по защите в ситуациях, когда кризис уже есть или надвигается, и в качестве примера можно привести оказание добрых услуг и превентивную дипломатию;
- усовершенствовать существующие формы национальной, региональной и международной помощи путем включения оценки угроз и динамики особо тяжких преступлений в работу по анализу конфликтных ситуаций и путем расширения существующих руководящих указаний, с тем чтобы они включали варианты политики, проводимой в случае совершения особо тяжких преступлений;
- направлять нынешние усилия по укреплению потенциала на ликвидацию горизонтального неравенства, а также разрабатывать или расширять программы укрепления потенциала, направленные на создание семи преград, препятствующих совершению особо тяжких преступлений;
- укреплять потенциал и увеличивать знания специализированных групп гражданских специалистов и расширять программы подготовки личного состава миротворческих контингентов, сил безопасности и правоохранительных органов, с тем чтобы ознакомить его с факторами и тенденциями совершения особо тяжких преступлений;

- обеспечить, чтобы международная помощь в рамках компонента II была скоординированной и последовательной, в том числе путем улучшения обмена информацией о приоритетах и программах, направленных на уменьшение угрозы совершения особо тяжких преступлений;
- поддерживать усилия по раннему предупреждению и укреплению потенциала, которые предпринимаются Управлением по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите, и увеличивать объем средств, выделяемых на усилия Организации Объединенных Наций по набору, обучению и командированию экспертов по правам человека;
- поддерживать усилия в целях обеспечения более эффективного отслеживания и оценки результатов превентивных мер;
- укреплять региональные и международные сети по предупреждению особо тяжких преступлений.

VI. Подтверждение нашей ответственности по защите

78. Следует отметить, что нельзя ограничиваться принятием этих практических мер по усилению международной помощи в рамках компонента II; в следующем году у государств появляется возможность подтвердить свои обязательства, взятые на Всемирном саммите, которые касаются защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнической чистки и преступлений против человечности. Эта задача является одной из самых насущных, поскольку население до сих пор становится жертвой особо тяжких преступлений, несмотря на то, что были приняты обязательства «никогда не допускать это вновь». Настало время обеспечить более тесное глобальное партнерство в целях выполнения нашей коллективной обязанности по защите в духе общих принципов, изложенных в настоящем докладе.

79. Сформировавшийся после 2005 года консенсус по многим элементам ответственности по защите может стать основой для дальнейшего продвижения вперед. Прежде всего государства договорились о том, что ответственность по защите является «узкой, но большой», — узкой, потому что она касается лишь защиты населения от особо тяжких преступлений, но в то же время большой, поскольку необходимо принять широкий ряд мер. Во-вторых, государства подтвердили, что главная ответственность по защите лежит на национальных властях и что никакое общество не гарантировано от того, что в нем не будут совершаться особо тяжкие преступления. В то же время государства признали, что три компонента ответственности по защите подкрепляют друг друга и что ни один из них не будет эффективным сам по себе. В-третьих, государства неизменно заявляют о том, что предотвращение является самым важным аспектом ответственности по защите с учетом того, что, когда кризис уже начался, возможности его преодоления всегда бывают ограниченными. В то же время они признают, что не всегда можно провести четкую разграничительную линию между предотвращением и реагированием. Наконец, государства настаивают на том, что выполнение международным сообществом своей обязанности по защите должно быть в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и другими общепризнанными принципами международного права. Они подчеркивают также, что своевременное и решительное реагирование в рамках компонента III должно быть направлено в первую очередь на

принятие дипломатических, политических и гуманитарных мер, а применение военной силы должно быть лишь крайней мерой.

80. В 2015 году, когда будет отмечаться десятая годовщина проведения Всемирного саммита, у Генеральной Ассамблеи будет хорошая возможность подтвердить эти достигнутые договоренности и проанализировать усилия, которые предпринимались для выполнения обязанностей по защите. В рамках этого процесса государства-члены могут рассмотреть вопрос о включении вопроса об ответственности по защите в официальную повестку дня Генеральной Ассамблеи. Такая оценка могла бы позволить более глубокое изучение последствий ответственности по защите, проблем, связанных с каждым из трех компонентов, и нехватки сил и средств, необходимых для защиты, которые имеются у национальных, региональных и международных субъектов. Я призываю государства-члены использовать эту возможность для разработки амбициозной стратегии ответственности по защите на следующее десятилетие: сам этот принцип стал важнейшей составной частью всемирного щита, предохраняющего уязвимые группы населения от самых серьезных международных преступлений и нарушений.
