



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСПОДСТВА ПРАВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

*Преобразование сектора
правосудия*



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



**ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСПОДСТВА ПРАВА
В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

Преобразование сектора правосудия



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2006 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут свободно цитироваться или воспроизводиться при условии соответствующей ссылки на источник и направления копии публикации, содержащей воспроизведенный материал, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

*

Настоящая публикация издана при финансовой поддержке Европейского союза. Выраженные в ней мнения никоим образом не могут рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского союза.

HR/PUB/06/2

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Предисловие	v
Введение и предыстория вопроса.....	1
I. ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ СЕКТОРА ЮСТИЦИИ	7
А. Суды	8
В. Полиция и прочие правоохранительные органы (таможня, пограничные службы, полицейские силы).....	19
С. Пенитенциарная система	24
II. ВЗАИМОСВЯЗАННЫЕ ОРГАНЫ ИЛИ МЕХАНИЗМЫ	29
III. РЯД КЛЮЧЕВЫХ И ПРИОРИТЕТНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ СЕКТОРА УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ И СВЯЗАННЫХ С НИМ ИНСТИТУТОВ.....	41
А. Связи между основными институтами	41
В. Укрепление институтов	42
IV. ПОВЕДЕНИЕ МИРОТВОРЦЕВ	53
Заключение.....	54
Приложения	59
I. ПРИМЕРНОЕ РУКОВОДСТВО ПО РАБОТЕ С СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ	59
II. ПРИМЕРНОЕ РУКОВОДСТВО ПО РАБОТЕ, СВЯЗАННОЙ С ТЮРЬМАМИ И ЦЕНТРАМИ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ.....	63
III. КОНКРЕТНОЕ РУКОВОДСТВО ПО РАССЛЕДОВАНИЮ ЗАЯВЛЕНИЙ О ЖЕСТОКОМ, БЕСЧЕЛОВЕЧНОМ ИЛИ УНИЖАЮЩЕМ ДОСТОИНСТВЕ ОБРАЩЕНИИ СО СТОРОНЫ ПОЛИЦИИ ИЛИ ВО ВРЕМЯ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ.....	71

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) во все большей степени признает необходимость активизировать свое содействие усилиям системы Организации Объединенных Наций в отношении принятия быстрых и эффективных мер в ходе миссий по постконфликтному урегулированию с целью восстановления господства права и отправления правосудия. Странам, выходящим из конфликтов и кризисов, часто свойственны недостаточно прочное господство права или его полное отсутствие, неадекватные возможности в плане правоприменения и отправления правосудия, а также рост числа нарушений прав человека. Это положение нередко усугубляется отсутствием доверия общества к государственным органам и нехваткой ресурсов.

В 2003 году УВКПЧ как орган, координирующий усилия по отстаиванию прав человека, демократии и господства права в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, приступило к разработке инструментов, способных обеспечить возможность формирования устойчивого, долговременного институционального потенциала в рамках миссий Организации Объединенных Наций и переходных административных органов для удовлетворения этих требований. Такие инструменты обеспечения господства права могут использоваться миссиями на местах и переходными административными органами как практическое руководство в таких важнейших областях, как правосудие переходного периода и установление господства права. Каждый из этих инструментов может применяться самостоятельно, но при этом он входит в некую взаимосвязанную оперативную последовательность. Эти инструменты предназначены для изложения основных принципов, на которые опираются следующие документы: “Преобразование сектора правосудия”, “Меры судебного преследования”, “Комиссии по установлению истины”, “Проверка: основа для практической деятельности” и “Мониторинг правовых систем”.

Настоящая публикация, в которой конкретно рассматриваются вопрос о структуре сектора правосудия и некоторые ключевые связанные с ним учреждения, призвана оказать помощь персоналу Организации Объединенных Наций на местах в понимании того, как в действительности функционировал сектор правосудия в государстве до и во время конфликта и как он должен функционировать в случае обеспечения господства права. В ней содержится обзор основных учреждений, связанных с ними органов или механизмов и определяются приоритеты, такие, как связи между основными учреждениями и полезность надзорных органов.

Принципы, используемые в этих инструментах, основываются прежде всего на предшествующем опыте и уроках, полученных в ходе миссий Организации Объединенных

Наций на местах. Разумеется, этот документ не может предписывать те или иные стратегические и программные решения, которые должны приниматься на местах с учетом конкретных обстоятельств в каждой постконфликтной ситуации. Тем не менее они призваны обеспечить миссии на местах и переходные административные органы основной информацией, которая необходима для планирования вмешательств в связи с правовой реформой, в соответствии с международными стандартами в области прав человека и наиболее удачной практикой.

Создание данных инструментов – это лишь начало конкретного участия УВКПЧ в разработке политики в области правосудия в условиях переходного периода. Я хотела бы выразить признательность и благодарность всем, кто внес вклад в это важное начинание.



Луиза Арбур
Верховный комиссар Организации Объединенных
Наций по правам человека

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

УВКПЧ выражает признательность лицам и организациям, которые представили свои замечания, предложения и оказали поддержку в подготовке настоящего руководства. В частности, оно с благодарностью отмечает работу консультанта Уильяма Дж. О'Нилла, который нес основную ответственность за разработку этого инструмента. УВКПЧ также выражает признательность Центру прав человека Ноттингемского университета - организации, оказавшей важную поддержку консультанту в его работе.

Особая благодарность выражается Европейской комиссии, чья финансовая поддержка сделала возможным осуществление этого проекта и публикацию руководств по вопросам обеспечения господства права.

ВВЕДЕНИЕ И ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА

Конфликты часто возникают из-за неспособности правовой системы государства защитить права и наказать виновных в нарушении прав человека. Дискриминация, коррупция и злоупотребление властью со стороны должностных лиц правоохранительных органов и вооруженных сил во многих случаях способствуют раздуванию и обострению конфликтов и еще больше усложняют восстановление дружественных отношений после окончания конфликта. Несправедливость в буквальном смысле вынуждает людей братья за оружие.

Понимание того, как фактически работал правовой сектор государства до и после конфликта, а также того, как он должен функционировать при установлении верховенства закона, должно быть главной особенностью любой миротворческой операции. Это чрезвычайно сложная сфера, поэтому каждая операция по поддержанию мира должна проводиться с участием экспертов, которые могут проанализировать роли различных ключевых представителей сектора юстиции – судей, прокуроров, адвокатов, управляющих делами суда, сотрудников полиции, тюремных чиновников, а также министерств, таких как министерство юстиции, внутренних дел и обороны. По самым скромным меркам, сотрудники международных организаций по вопросам правопорядка могут беспристрастно оценить, что они могут предложить своим коллегам из конкретной страны в осуществлении процесса, который должен быть возглавлен на национальном уровне, в то же время также объективно оценивая сами слабости и недостатки, изначально способствовавшие возникновению несправедливостей и конфликта. Это позволит миротворцам осуществлять мониторинг воздействия мероприятий по проведению реформы, одновременно проводя инициативы по укреплению потенциала местных институтов для справедливого отправления правосудия, защиты прав человека и установления господства права. Большинство мандатов на осуществление миротворческих операций в настоящее время имеют обе эти взаимосвязанные цели мониторинга соблюдения верховенства закона и прав человека и институционального строительства. Таким образом, надзор и оценка системы юстиции как единого сектора имеют принципиальное значение для успеха всех операций по поддержанию мира.

Закон лежит в основе мандата и деятельности по проведению миротворческой операции. Международное законодательство по вопросам прав человека и законы и обычаи войны устанавливают требования в отношении того, как государство должно обращаться с людьми в границах своей территории как во время, так и после конфликта. Местные законы и национальные правовые системы обязаны гарантировать и защищать международные стандарты в области прав человека. Приоритетом большинства операций по поддержанию мира является осуществление контроля за отправлением правосудия.

Например, в резолюции 1542 (2004) Совета Безопасности от 30 апреля 2004 года, учреждающей Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, говорится, что Миссия уполномочена осуществлять наблюдение и представлять доклады о положении в области прав человека, восстановить тюремную систему и расследовать нарушения прав человека и гуманитарного права, оказать содействие в деятельности по наблюдению, перестройке и реформированию гаитянской национальной полиции, в том числе посредством проверки и сертификации ее персонала, с тем чтобы удостовериться, что его представители не совершали грубых нарушений прав человека, “разработать стратегию реформ и организационного укрепления судебной системы” и “оказать содействие в восстановлении и поддержании законности, общественной безопасности и общественного порядка”.

Данный мандат охватывает основные элементы работы по осуществлению реформы правосудия переходного периода и установлению господства права в постконфликтных условиях, одновременно проводя преобразования в ключевых институтах, таких, как органы юстиции, полиция и тюремные службы, проверку персонала как способ реформирования институтов, в то же время обеспечивая, чтобы прошлые нарушители прав не оставались у власти, и разрабатывая всеобъемлющую стратегию реформ для этих институтов.

Методика также имеет принципиальное значение. Резолюция Совета Безопасности по Гаити включает урок, полученный во многих странах, переживающих постконфликтный период в 1990-е годы: существует тесная связь между осуществлением контроля и институциональным строительством/реформой. В то время как наблюдатели за положением дел в области прав человека должны проводить расследования для установления, что полиция, тюрьмы и суды функционируют надлежащим образом, их основная цель состоит не в сборе улик против виновников каких-либо нарушений. Тщательный контроль необходим для понимания сильных и слабых сторон правовой системы, с тем чтобы проекты реформ основывались на четком понимании реальной практики, в том числе существующих недостатков и проблем. Усилия по реформированию правовой системы обречены на провал, если миротворческая операция не основана на знании сильных и слабых сторон судов, полиции, прокуратуры и тюремной службы, влияния министра юстиции на назначение судей, коренных причин коррупции или простого нарушения функционирования судебной администрации. Эти знания основаны на интенсивном, непрерывном наблюдении и взаимодействии с гражданским персоналом миротворческих операций, в чьи обязанности входит знать и внимательно наблюдать за основными представителями сектора юстиции.

Группа экспертов по правам человека, институциональной реформе и поддержанию мира пришла к следующему заключению:

Возможно, самым важным уроком, полученным в ходе выполнения миссий на местах, является обязательная взаимодополняемость контроля за соблюдением прав человека и институционального строительства. Процесс контроля дал миссиям возможность определить источники и масштаб проблем в области прав человека по всей стране. Эта информация может впоследствии быть использована для разработки мероприятий по проведению реформы и программ обучения. Наконец, контроль на местах обеспечивал непосредственную обратную связь по вопросам эффективности стратегий или программ реформирования в том виде, в котором они были реализованы.¹

Контроль над процессом отправления правосудия также важен в качестве способа проверки добросовестности и добрых намерений правительства. К примеру, в ходе миротворческой операции власти получают анализ правовой системы с выявлением конкретной проблемы – длительные сроки задержания до того, как подозреваемый предстанет перед судом. В ходе операции по поддержанию мира проводятся многочисленные семинары для судей, работников прокуратуры и полиции, раздаются копии соответствующих законодательных актов (международных и национальных) на местных языках и даже поступают предложения использовать свои транспортные средства для транспортировки подозреваемых в суд на слушания, с тем чтобы уложиться в сроки, установленные законодательством. Однако после всех этих действий правительство продолжает осуществлять свою практику и даже отрицает само существование проблемы. В таком случае миротворцы могут с полным основанием предполагать, что любое заявление правительства, восхваляющее свободную и справедливую правовую систему, являются всего лишь пустой риторикой. Истинную приверженность правительства соблюдению судебных гарантий в наилучшей степени можно определить по его желанию или отказу осуществлять правовые реформы, когда участники операции по поддержанию мира предоставляют ему надежную, обоснованную информацию и рекомендации, а также выполнимые способы решения проблемы.

Еще одним важным направлением деятельности должностных лиц по вопросам правопорядка является оказание содействия коллегам из национальных правоохранительных учреждений в проведении взаимных консультаций и обсуждении того, какими должны быть их собственные приоритеты и стратегии. Такая координационная роль в проведении национальных консультаций, объединяющих представителей многих учреждений, указанных в настоящей публикации, является наиболее полезной и подходящей для международных участников в ходе преобразования сектора правосудия в постконфликтный период. Содействие в выявлении и оказании помощи местным

¹ Alice Henkin, ed., *Honoring Human Rights: From Peace to Justice* (Washington D.C., Aspen Institute, 1999), Summary Edition, p. 19.

структурам, поддерживающим реформы, является одной из ключевых задач международных структур. Нарастание и наделение полномочиями национальных сторонников реформы по установлению верховенства закона должно стать приоритетной задачей на раннем этапе проведения любой операции по поддержанию мира.

Как часть таких консультаций по проведению национальной реформы сотрудники международных организаций по вопросам правопорядка должны содействовать своим коллегам на национальном уровне в разработке их собственной стратегии, включая расстановку приоритетов. К примеру, вопросы, связанные с тем, когда лучше проводить выборы, как реализовывать различные элементы мирного договора и когда применять механизмы правосудия переходного периода, такие как комиссии по установлению истины, судебное преследование за военные преступления и преступления против человечности или предоставление возмещения потерпевшим, потребуют тщательного изучения и обсуждения. В идеале руководители страны должны устанавливать стратегии и приоритеты при содействии, руководстве и поддержке участников миротворческой операции. Это поможет найти ответ на сложный вопрос о том, в каком порядке лучше осуществлять реформы, на который нет готовых рецептов. Одним из главных парадоксов деятельности по установлению правового государства является то, что она занимает много времени, хотя время может оказаться большим врагом, поскольку продолжающиеся нестабильность, беззаконие и коррупция подрывают все усилия по поддержанию мира.

Стратегические решения также принимаются в отношении того, как будут расходоваться средства, поэтому обсуждение бюджета сектора правопорядка позволит выработать политику, а также послужит в качестве координирующего инструмента. Было много жалоб по поводу того, как сложно осуществлять координацию деятельности различных доноров, участвующих в проектах по обеспечению господства права. В среднем участие принимают как минимум полдюжины двусторонних доноров плюс международные финансовые институты, такие, как Всемирный банк и сама Организация Объединенных Наций. Стимулирование принимающего государства к разработке плана и бюджета может частично снизить нагрузку, пустые расходы и дублирование. Правительство Руанды, к примеру, представило донорам хорошо продуманную стратегию и предложило им выбрать те части программы, которые они хотели бы поддерживать. Координация не составила никаких проблем. На Гаити, наоборот, отсутствовал какой-либо план, и доноры заполнили вакуум своими собственными приоритетами и интересами, что сделало координацию их действий невозможной.

Реформа по установлению правового государства требует политической поддержки. Обеспечение понимания характера реформ широкой общественностью подтверждает тезис о том, что реформа по установлению правового государства имеет политическое измерение. Определенные круги понесут потери в результате проведения реформы. Отношения власти изменятся. Те, кто контролировал полицию и использовал ее

для установления диктата собственной воли, контроля над населением или хищения собственности, будут рассматривать реформу как угрозу. То же самое касается тех, кто использовал суды для обеспечения своего экономического или политического господства. Доклад Генерального секретаря перед Советом Безопасности о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах представляет существенное продвижение вперед в области общественной и политической поддержки господства права; то же подтверждает и факт, что Совет Безопасности воспринял доклад с энтузиазмом.² Ранее Совет Безопасности часто воздерживался от обращения к вопросам установления господства права, поскольку это могло быть расценено как вмешательство во внутренние дела государства-члена. Поддержка со стороны Специального представителя Генерального секретаря и других должностных лиц, в большей степени вовлеченных в чисто политические дела, также является очень важной.

Проведенная надлежащим образом реформа по созданию правового государства занимает годы и требует существенного финансирования, хотя гораздо меньшего, чем военные операции. Без укоренившегося уважения прав человека и способности предотвратить нарушения со стороны местных институтов все средства и усилия, расходуемые в ходе миротворческой операции, будут потрачены впустую. Распространение господства права и углубление уважения прав человека в настоящее время рассматриваются не просто как нужное дело, но как основа прочного мира на международной арене и безопасности в эпоху после “холодной войны”.

² S/2004/616.

I. ОБЗОР ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ СЕКТОРА ЮСТИЦИИ

То, что каждая постконфликтная ситуация уникальна, стало очевидным фактом. Не менее очевидно, что определенные трудности и проблемы часто возникают в ходе большинства миротворческих операций и что, анализируя данные ситуации, мы можем вывести ряд общих принципов, разумное и гибкое использование которых может послужить в качестве своего рода руководства для тех, перед кем стоит громадная и сложная задача поддержки верховенства права в обществах, недавно разрываемых яростными и жестокими конфликтами. Комплекс проблем зачастую включает следующее:

- Судебная система недееспособна, ее сотрудники либо покинули страну, либо полностью дискредитировали себя в глазах общественности;
- Полиция являлась частью проблемы – вместо того, чтобы защищать права человека, ее сотрудники были их основными нарушителями; они также либо бежали из страны, либо признаны полностью непригодными к службе населением;
- Переполненные тюрьмы – вредные для здоровья места, где царил жестокость и люди томились годами без предъявления обвинений и судебного разбирательства;
- Местное гражданское общество разрушено в результате годами длившегося гнета и репрессий, люди запуганы, у них нет никаких средств, а наиболее деятельные лидеры были либо убиты, либо отправлены в ссылку;
- Процветает коррупция, организованная преступность контролирует большую часть того, что осталось от экономики, процветает торговля людьми, наркотиками и контрабанда; а также;
- Непрерывную угрозу представляют наземные мины, сдерживая свободу передвижения и экономической деятельности, в особенности в сельской местности, где лучшие сельскохозяйственные земли часто оказываются заминированными.

Миротворцы, работающие в секторе по обеспечению господства права, должны хорошо разбираться в истории конфликта, знать причины его возникновения и роль, которую играли в нем различные институты. В ряде случаев договорные органы по правам человека Организации Объединенных Наций могли издавать полезные отчеты и выводы; аналогичным образом, ценной информацией могут располагать региональные

организации, такие, как Совет Европы, Организация американских государств и Африканская комиссия по правам человека и народов.

В ходе исследования для настоящей публикации 42 института были определены как часть сектора по обеспечению господства права в постконфликтный период. В то время как каждая операция по поддержанию мира ставит свои уникальные проблемы, три из этих 42 институтов являются бесспорными приоритетами любой операции по поддержанию мира: судебные органы, полиция и пенитенциарная система. Реформирование всех трех должно происходить одновременно, совместными усилиями и желательным в увязке с другими, не позволяя одному из них существенно обогнать остальные.

Различные институты представляют разные трудности, в зависимости от истории и практики, сложившейся в принимающей стране или на территории: вооруженные силы, исполнявшие функции полиции (Босния и Герцеговина, Сальвадор, Гватемала, Гаити, Руанда, бывшая Югославская Республика Македония, Косово, Сербия и Черногория), милиция и негосударственные армии, где они будут интегрированы в новые или реформированные правоохранительные органы (Ангола, Босния и Герцеговина, Камбоджа, Демократическая Республика Конго, Сальвадор, Либерия, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти), национальные институты по правам человека, такие, как национальные комиссии и омбудсмены (Афганистан, Босния и Герцеговина, Сальвадор, Гватемала, Гаити, Косово), средства массовой информации, парламент и профессиональные организации (юристов, бухгалтеров), преподавателей права, сотрудников полиции, врачей). Во многих странах в правовой реформе в период после конфликта важное место могут занимать традиционная или обычное законодательство и процедуры (Афганистан, Бурунди, Гватемала, Руанда, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти). Но в каждом случае при проведении миротворческой операции необходимо выделять достаточно времени, внимания, персонала и ресурсов судам, полиции и пенитенциарной системе.

А. Суды

Хотя Основные принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся независимости судебных органов, Основные принципы, касающиеся роли юристов, и Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, являются важнейшими инструментами, универсальных путей укрепления независимости и эффективности судебных органов *в постконфликтных условиях* не существует. Миротворцы, работающие над установлением верховенства права, должны оказать судебным органам содействие в выполнении ряда задач, в том числе: усовершенствование руководства и управления судами; содействие в наборе судей, прокуроров и работников судов; обучение всего персонала судебных органов; учреждение или укрепление независимых механизмов контроля и дисциплинарного воздействия; мобилизация и распределение дополнительных материальных ресурсов, необходимых для функционирования системы правосудия; а также укрепление потенциала юридических факультетов

университетов для обучения будущих судей и юристов. Гражданским силам по поддержке мира часто приходится участвовать в мероприятиях по проверке квалификации и прошлой деятельности персонала судебных органов, с тем чтобы удостовериться в том, что они обладают необходимым уровнем квалификации и профессиональной честности и не были замешаны в прошлых нарушениях прав человека или преступлениях против человечности. Необходимо выделить персонал для осуществления мониторинга системы правосудия с целью выявления любых проблем, таких, как неспособность придерживаться стандартов в области прав человека, коррупция, политическое вмешательство или запугивание, абсентеизм и, абсентизм и нехватка ресурсов.

Судьи, прокуроры, адвокаты, секретари суда, нотариусы, судебные приставы, все участники правовой системы страны являются ответственными собеседниками. Наблюдение за судебными процессами и мониторинг досудебных процедур для обеспечения соблюдения международных и национальных гарантий в отношении ограничения досудебного задержания, доступа к услугам адвоката и безотлагательного рассмотрения дела судом являются неотъемлемой частью деятельности миссии. Поиск такой информации должен быть уравновешен по отношению к определенным ограничениям возможности разглашения подробностей следствия системой правосудия. Установление прочных рабочих связей с должностными лицами системы правосудия – от министра юстиции до первой инстанции и секретаря суда – также важно для любой работы, выполняемой миротворцами в секторе правосудия.

Участникам операции по поддержанию мира должно быть поручено осуществлять мониторинг работы системы правосудия, отмечать проблемы, случаи вмешательства или запугивания извне с целью повлиять на поведение юриста или исход дела. Коррупция, взяточничество и вымогательство подрывают правовое государство, поэтому эти случаи должны быть расследованы и документированы. Любые угрозы, нападки или другие проявления насилия по отношению к представителям системы правосудия должны быть тщательно расследованы с представлением отчета. К примеру, когда в Руанде был избит и отстранен от дела прокурор за отказ от выполнения приказа местного политического деятеля, требовавшего ареста ряда лиц при отсутствии оснований для такого ареста, Миссия Организации Объединенных Наций по правам человека расследовала дело и выступила с публичным заявлением, призывающим произвести официальное дознание. Прокурор был признателен Миссии, так как был уверен, что без ее вмешательства его дело было бы оставлено без должного внимания. Аналогичным образом, в Косово Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) осудила вмешательство в деятельность судебных органов на почве межнациональной розни, что привело к активизации международного участия, а в ряде случаев – к большей защищенности судей и прокуроров.

Сотрудников, назначенных для работы в секторе правосудия, могут также попросить предоставить консультации или оказать содействие по установлению механизмов ре-

шения вопросов, связанных с предполагаемыми прошлыми военными преступлениями, преступлениями против человечности и грубыми нарушениями прав человека. Они могут предоставить информацию о том, что предпринимали другие государства, столкнувшиеся с аналогичными проблемами, и предложить возможные варианты их решения, такие как специальные трибуналы, комиссии по восстановлению истины и примирению, программы возмещения ущерба и традиционные процедуры отправления правосудия. Совместно со своими коллегами на местах представители сил по поддержанию мира могут оказывать содействие в экспертизе и пересмотре национального уголовного и гражданского законодательства. Специалисты по правам человека, миротворцы могут произвести проверку существующих или новых законов для обеспечения их соответствия обязательствам, изложенным в таких важнейших договорах, как Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.³ При исполнении обязанностей временной администрации, сопряженных с исполнительной властью (Тимор-Лешти, Косово), силы по поддержанию мира временно фактически оказываются вовлеченными в управление судебными органами власти, полицией и пенитенциарной системой.

Доступ к правосудию зачастую ограничивается состоятельными людьми, теми, кто имеет связи в политических кругах, и жителями городов. Во многих постконфликтных ситуациях подавляющее большинство населения никогда не имело реального доступа к судебным органам. Судебная власть рассматривается скорее как иностранный институт, использующий язык, непонятный простым людям (например, французский язык на Гаити, где все население говорит на креольском), а услуги адвоката либо недоступны, либо слишком дороги. Обеспечение доступа к судам для людей, в особенности обособленных групп (по признакам пола, этнической принадлежности, географического положения, религиозной принадлежности, расы, дохода), позволяющего быстро, справедливо и дешево разрешать разногласия, будет необходимой и революционной переменной. Это также поможет избежать повторения конфликта.

1. Уголовное правосудие

Большинство миротворческих операций всецело сосредоточены на секторе уголовного правосудия из всей правовой системы страны. Причины этого очевидны. В большинстве постконфликтных ситуаций отсутствует элементарный правопорядок и

³ Если государство объявило об отступлении от части своих обязательств, предусмотренных статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, сотрудники на местах должны быть осведомлены о конкретных масштабах отступления. Однако Комитет по правам человека в важном замечании общего порядка установил строгие ограничения на использование отступлений, а сотрудники на местах, возможно, захотят уточнить, правомерны ли какие-либо отступления в соответствии с нормами и практикой, выработанной Комитетом. См. Замечание общего порядка № 29 Комитета (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).

существует острая необходимость обеспечить безопасность травмированному и пострадавшему от войны населению. Многие люди носят оружие, и неясно, кто контролирует их. Более того, необходимо задержать виновных в прошлых военных преступлениях, преступлениях против человечности и других грубых нарушениях прав человека для применения к ним процедур, предусмотренных для таких случаев. Таким образом, роль и ответственность системы уголовного правосудия в любой постконфликтной ситуации является центральной.

Области уголовного права, в наибольшей степени связанные с мандатом миротворческой операции, включают арест и задержание, обращение с заключенными и задержанными, доступ адвокатов к их клиентам, доступ медицинских работников и членов семьи к задержанным, стандарты беспристрастного судебного разбирательства, практику вынесения приговоров, право пострадавших на участие в процессе, программы возмещения ущерба и любое законодательство об амнистиях и помилованиях.

Другие часто возникающие юридические вопросы – это законы и практика регулирования демонстраций, законы о свободе печати и средствах массовой информации в целом, законы об организации ассоциаций и неправительственных организаций, свобода перемещений и возможность привлечения государственных должностных лиц, в том числе полицейских и военных, к судебной ответственности за нарушения прав человека.

Ряд миссий, в частности в Боснии и Герцеговине, Демократической Республике Конго и Сьерра-Леоне, стали свидетелями активизации торговли женщинами и девочками с целью сексуальной эксплуатации, поэтому знание международных и местных законов, регулирующих данную проблему, чрезвычайно важно. Кроме того, операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира должны проводиться при участии специалистов, знающих, как беседовать и консультировать потерпевших, в основном женщин и детей, ставших жертвами сексуального насилия. В некоторых случаях грубое и нечуткое обращение причинило дополнительные страдания этим жертвам нарушений прав человека и уголовных преступлений. Вместо сострадания и помощи женщинам, оказавшимся жертвами торговли людьми, некоторые местные и международные сотрудники по правовым вопросам, включая сотрудников полиции, обращались с ними как с преступниками (например, в Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республике Македонии).

Гендерный аспект насилия чрезвычайно силен в большинстве современных конфликтов, где, к прискорбию, обычным явлением стали изнасилования и похищения женщин, в том числе пожилых женщин и девочек. Миротворцы должны быть готовы помочь местным правоохранительным органам в расследовании и привлечении к ответственности за такие преступления, а при необходимости подготовить дела для возможного рассмотрения международным трибуналом, в зависимости от вопросов юрисдикции.

Малолетние солдаты принимали участие во многих конфликтах, в особенности в Афганистане, Демократической Республике Конго, Либерии, Сьерра-Леоне и Шри-Ланке. Необходимо обеспечить присутствие детских психологов и консультантов, как местных, так и международных, для осуществления надзора за работой местных судебных органов в данной области и предложения содействия, обучения и других форм наращивания потенциала для улучшения обращения с детьми, пережившими страшный опыт и испытывающими большие трудности в связи с реинтеграцией в общество. Сотрудники, участвующие в операции по поддержанию мира, должны быть знакомы с формирующейся судебной практикой в отношении малолетних бойцов и альтернативами уголовному преследованию и тюремному заключению, применяемыми международными уголовными трибуналами, Международным уголовным судом и смешанными институтами, такими, как Специальный суд для Сьерра-Леоне и новые Чрезвычайные палаты в Камбодже.

Помимо международных законов и норм, миротворцы, работающие в секторе правосудия, должны ознакомиться с положениями национальной конституции, устанавливающими основные права и запрещающими определенные действия со стороны правительства или лиц, действующих от его имени. Положения конституции, гарантирующие свободу слова, собраний и объединений, запрещающие пытки, несанкционированные аресты и длительные сроки досудебного задержания, должны стать частью их ежедневного обсуждения. Частое неправомерное использование административных задержаний многими правительствами также должно войти в контрольные списки большинства операций по поддержанию мира.⁴ Постыдное обращение и условия, в которых содержатся психически больные люди во многих государственных учреждениях (в Гаити, Руанде, Косово), должно быть приоритетной проблемой большинства миротворческих операций.

Привлечение местных юристов к консультированию и даже участию в работе над всеми этими вопросами уголовного правосудия, как национальными, так и международными, помогает повысить знания и компетенцию самих миротворцев в области национальных проблем, одновременно повышая местный потенциал, предоставляя местным юристам возможность получать превосходный опыт международной юридической практики и мышления.

⁴ Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка № 8, посвященном правам на свободу и безопасность людей, подчеркнул, что статья 9 Пакта о гражданских и политических правах защищает не только тех, кто задержан за уголовные правонарушения. Комитет отметил, что «статья 9, касающаяся прав людей на свободу и безопасность, часто была узко истолкована в отчетах государств-участников, в связи с чем они представляли неполную информацию. Комитет отмечает, что пункт 1 применим ко всем лишениям свободы как в уголовных делах, так и в других случаях, например, при психическом заболевании, бродяжничестве, наркомании, в воспитательных целях, при осуществлении контроля за иммиграцией и т.д. Справедливо то, что некоторые положения статьи 9 (часть пункта 2 и весь пункт 3) применимы только к лицам, против которых выдвинуты уголовные обвинения. Но все остальные и, в частности, важная гарантия, изложенная в пункте 4, то есть право судебного контроля за законностью задержания, применяются ко всем лицам, лишенным свободы путем ареста или задержания. Более того, в соответствии с пунктом 3 статьи 2, государства-участники также должны обеспечить эффективное средство правовой защиты в иных случаях, когда физическое лицо заявляет, что оно было лишено свободы в нарушение Пакта».

Система уголовного правосудия страны может принадлежать к одной из следующих разновидностей: англосаксонское, или общее право, гражданское право, основанное на кодексе Наполеона, мусульманское право или разновидности шариата и обычное право (часто встречается в Африке и Азии, а также в Косово и бывшей Югославской Республике Македонии, где многие аспекты жизни местной албанской общины по-прежнему регулируются совокупностью старых норм.

Сотрудники, работающие на местах в секторе правосудия, должны иметь элементарное понимание национальной и местной судебной системы, в особенности его структуры и персонала. Какого рода дела могут рассматриваться местным магистратом (то есть какова «юрисдикция» суда)? Существует ли апелляционный суд? На какие категории подразделяются преступления (например, тяжкие, мелкие)? Где можно подать апелляцию против неблагоприятного решения? Какого рода дела слушаются верховным судом? Сколько судей имеется в регионе/стране? Кто их назначает? Как долго они служат? Как может судья быть отстранен от службы? Какова роль прокурора в уголовном расследовании? Существуют ли сроки окончания следственных мероприятий и взыскания за нарушение сроков окончания расследования или предоставления отчетов? Кто назначает прокурора? Какова роль министерства юстиции в данном процессе? Существуют ли процедуры подачи жалоб в отношении действий судьи, адвоката или должностного лица судебных органов за неправомерное поведение? Существует ли надзорный орган, который может применять дисциплинарные санкции к судьям, прокурорам и работникам судов за злоупотребление полномочиями, коррупцию, неправомерное или непрофессиональное поведение?

Сотрудники миротворческой операции должны создать сеть, объединяющую должностных лиц правовой системы (судей, прокуроров, начальников тюрем), и проводить регулярные встречи с ними для обсуждения конкретных дел, проблем всей системы, работы над институциональным строительством и образования в сфере защиты и продвижения прав человека. Необходимо содержать и регулярно обновлять реестр всех судей, прокуроров, высших армейских чинов и начальников полиции в регионе. Любые перестановки должны быть зафиксированы, с тем чтобы иметь возможность поделиться информацией о конкретном судье или прокуроре с коллегами из региона, в который переводится данное должностное лицо. Ниже приводятся некоторые ключевые должностные лица сектора уголовного правосудия и их основные роли в постконфликтный период:

- **Судьи:** в большинстве систем судьи являются блюстителями свободы и прав человека. Судьи решают, имеются ли основания для ареста и задержания человека, обеспечивают доступ к услугам адвоката, председательствуют на заседаниях суда, а в отсутствие присяжных заседателей решают вопрос о виновности и невиновности. В системах гражданского права, основанных на кодексе Наполеона, судья, ведущий судебное следствие, часто играет важную роль в сборе доказательств для подготовки обвинения.

Назначение судей, сохранения их в должности и поведение всегда должно соответствовать *Основным принципам, касающимся независимости судебных органов.*

• **Секретари и административные работники судов:** эти должностные лица, о которых часто забывают, обеспечивают работу системы правосудия. Они следят за судебными архивами и досье, планируют слушания и обеспечивают порядок и безопасность в зале суда. В большинстве постконфликтных ситуаций управления работой суда находится в таком же беспорядочном состоянии, как и все общество; архивы либо утеряны, либо уничтожены, отсутствует основное офисное оборудование, а зачастую даже электричество. Понимание важности этих людей, которые поистине являются опорой судебной системы, нельзя недооценивать. Ничто не происходит без них. Из-за такой власти и их обычно невысокого статуса и престижа в этой среде часто распространены коррупция, фаворитизм и многочисленные злоупотребления полномочиями.

• **Прокурор/генеральный прокурор:** юрист, представляющий государство в уголовном процессе, очевидно, играет важную роль в инициативах системы правосудия в постконфликтный период. Их усмотрение в отношении расследования дела дает им огромные полномочия в отправлении правосудия, в особенности в постконфликтных ситуациях, когда на них может оказываться сильное давление, чтобы прошлые преступления были проигнорированы или забыты. *Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование,* содержат основные стандарты, применимые в их работе, а также необходимые защитные положения, позволяющие им беспристрастно и честно проводить расследование и судебное разбирательство. Работники прокуратуры обязаны уделять “должное внимание” преступлениям, совершенным государственными должностными лицами, коррупции, злоупотреблению полномочиями и нарушениям прав человека – как раз такому сочетанию дел, которое с наибольшей вероятностью придется рассматривать им и миротворцам Организации Объединенных Наций в постконфликтный период. Работники прокуратуры также должны получать необходимое обучение, ресурсы, оборудование и поддержку, позволяющие осуществлять подготовку и рассмотрение дел, зачастую чрезвычайно сложных и связанных с секретной информацией. Отсутствие всех вышеперечисленных условий было постоянной проблемой в ходе многих операций по поддержанию мира (в Афганистане, Бурунди, Камбодже, Гватемале, Гаити, Руанде). Были случаи вмешательства, угроз и даже жестоких нападений. Обеспечение компетентности, независимости и честности прокуроров должно быть первоочередной задачей.

• **Адвокаты ответчика:** адвокаты, о роли которых также часто забывают в ходе миротворческих операций, абсолютно необходимы для функционирования системы правосудия. Во многих странах существование преуспевающей, независимой коллегии адвокатов будет новым явлением. К примеру, на Балканах при ранее существовавшей социалистической системе правосудия адвокаты лишь пытались смягчить приговор, а не отстаивать невиновность своих подзащитных. В Афганистане, Анголе, Демок-

ратической Республике Конго, Руанде и Сьерра-Леоне попросту было слишком мало адвокатов, практически все из которых практиковали в столичных городах, поэтому большинство обвиняемых в уголовных делах оставались без юридической защиты.

Обучение и оснащение адвокатов так, чтобы в уголовном процессе была хотя бы некоторая видимость равенства сил, является ключом к построению правового государства в постконфликтных условиях. ОБСЕ, в составе Миссии Организации Объединенных Наций в Косово, учредила центр обучения и ресурсов для адвокатов и обвиняемые в первый раз в истории Косово получили услуги адвокатов, оспаривающих свидетельские показания, отстаивающих права своих подзащитных и пытающихся обеспечить честную работу системы. Аналогичным образом, в Камбодже и Руанде международные НПО при поддержке миссий Организации Объединенных Наций укрепили потенциал адвокатуры. Адвокаты не только улучшают процесс отправления правосудия, борясь со злоупотреблениями властью, произволом и неэффективной работой полиции, но также расширяют доступ к правосудию. В большинстве стран в постконфликтный период правовая система была далека и недоступна, использовала непонятный язык и процедуры и при этом всегда была на стороне тех, в чьих руках находились власть и богатство. Наличие компетентной адвокатуры обеспечит действенность правовой системы даже для самых бедных и слабых членов общества, защитит их права и обеспечит равенство всех людей перед законом. Это само по себе является революционным преобразованием в большинстве постконфликтных ситуаций и важнейшим компонентом построения прочного мира.

• **Ассоциации жертв:** в зависимости от природы правовой системы жертвы преступлений и нарушений прав человека могут играть активную роль в судебном процессе, установленную законом. Это особенно справедливо в отношении стран с гражданско-правовой системой, где жертве часто предоставляется право на представительство адвоката, который участвует в процессе, задает вопросы и представляет доказательства. Признание страданий жертв при попытке установить ответственность виновных, чтобы прекратить безнаказанность, является одним из наиболее важных аспектов работы системы правосудия в постконфликтный период. Собственно говоря, чем же является “правосудие”, как не установлением ответственности виновных за то, что произошло, и предоставлением компенсации тем, кто в результате пострадал.

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью Организации Объединенных Наций устанавливает основополагающие принципы, такие, как доступ к правосудию и справедливое обращение, реституция, компенсация и социальная помощь. Все они могут принимать различные формы, а в ряде случаев их конкретное содержание может определяться традиционной или обычной практикой, о чем речь пойдет позже. Участники операций по поддержанию мира должны уделять больше внимание этому важнейшему вопросу. Должностные лица, представляющие сектор правосудия, должны работать с теми, кто помогает жер-

твам, некоторые из которых глубоко травмированы и помочь им связаться с судами, прокурорами, адвокатами и медиками. Учебники, бюджеты, консультации, безопасное жилье, весь комплекс вопросов, связанных с оказанием помощи жертвам, являются частью реформы системы уголовного правосудия. Это особенно необходимо при решении вопросов, связанных с торговлей женщинами и детьми, многие из которых подвергались сексуальному и физическому насилию, что может оставить глубокие психологические раны. Международные участники должным образом не решали проблемы нужд жертв, и этот пробел необходимо заполнить. В одном исследовании говорится:

“... доноры уклонились от финансирования проектов в области уголовного правосудия, связанных с правами жертв и другими нуждами общины”... положительная роль органов безопасности в защите личной безопасности – в особенности защите женщин от изнасилования, поддержке жертв насильственных преступлений и укреплении уровня безопасности общин – должна быть усилена”.⁵

С появлением Международного уголовного суда это отношение может измениться. В отличие от Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде Римский статут Международного уголовного суда специально предусматривает официальное участие жертв в судебном процессе. Суд может добиваться от жертв дачи показаний и вынести постановления по отношению к осужденному о возмещении ущерба потерпевшим⁶. Важно, что принятие Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека в апреле 2005 года Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещении ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, еще больше усилить важность осознания роли жертв и требований в отношении военных преступлений, преступлений против человечности и аналогичных нарушений. Эта развивающаяся отрасль права должна быть включена в правовую деятельность участников операций по поддержанию мира как в области обучения и наращивания потенциала, так и при подготовке к судебному преследованию, либо национальному, либо международному.

Целью всех этих знаний об основных участниках уголовного процесса и активного взаимодействия с ними является укрепление, а не замещение системы уголовного правосудия, путем оказания ей содействия в функционировании в соответствии с собственными законами страны и ее обязательствами в рамках международных стандар-

⁵ International Council on Human Rights Policy, *Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector. Main Report* (Geneva, 2000), pp. 65–66.

⁶ См. Римский статут Международного уголовного суда, пункт 2 статьи 75. В пункте 1 статьи говорится: “Суд устанавливает принципы, касающиеся возмещения ущерба потерпевшим или в отношении потерпевших, включая реституцию, компенсацию и реабилитацию. На этой основе Суд может в ответ на поступившую просьбу или, в исключительных случаях, по своей собственной инициативе определить в своем решении масштабы и размер любого ущерба, убытков и вреда, причиненных потерпевшим или в их отношении, и заявляет о принципах, на основании которых он действует”.

тов. Само осознание того, что за ними наблюдают и им помогают, вселило в некоторых должностных лиц смелость соблюдать законы и противостоять запугиванию.

2. Гражданские суды

Хотя основное внимание в ходе миротворческой операции уделяется уголовному правосудию, определенные неуголовные дела, рассматриваемые гражданскими судами или при помощи механизмов посредничества, таких, как альтернативное разрешение споров, также заслуживают особого внимания. Те же вопросы адекватной оплаты труда юристов, обеспечение персоналом и ресурсами, надлежащее управление, в том числе надзор над всем персоналом судебных органов, эффективность, материально-техническое обеспечение так же важны в секторе гражданского права, как и в области уголовного права. Доступ населения к правосудию, во многом определяемый стоимостью, наличием адвокатов и географической близостью судов или посредников, также заслуживает внимания миротворцев. Некоторые важные вопросы гражданского правосудия в процессе поддержания мира включают:

- **Имущество, движимое и недвижимое:** во многих постконфликтных обществах установление собственности на землю, жилье, коммерческие предприятия, скот и личное имущество может стать серьезным вопросом в ходе реконструкции, примирения и установления прочного мира. Сотрудникам, работающим на местах, необходимо ознакомиться с существующими или помочь создать новые институты для решения данных проблем, как это было в Боснии и Герцеговине, Тиморе-Лешти и Косово.
- **Гражданская регистрация:** свидетельства о рождении, браке, смерти зачастую отсутствуют, учетные записи либо находятся в плохом состоянии, либо уничтожены в таких странах, как Афганистан, Камбоджа, Демократическая Республика Конго и Гаити. Многое зависит от этих записей: возможность посещать школу, получать медицинскую помощь, в особенности вакцинация и контроль над инфекционными заболеваниями в регионе, право голоса, доступ к программам социального обеспечения и наследование.
- **Гражданство:** кто является гражданином или жителем страны? Кто является беженцем или перемещенным лицом? Какие права предусмотрены в зависимости от этого статуса? Есть ли лица без гражданства, и какие это имеет последствия? В Кот-д'Ивуаре это является вопросом жизни и смерти.
- **Правосудие по делам несовершеннолетних:** конфликты оказывают особенно пагубное воздействие на детей, разрушая их жизни и создавая огромное количество проблем, которые зачастую приходится решать системе правосудия. Помимо проблем, связанных с малолетними бойцами и методами обращения с ними, позволяющими, где только возможно, облегчить их реабилитацию и реинтеграцию, серьезные проблемы возникают в связи с растущей торговлей детьми с целью их сексуальной и

трудоустройством. Принимающая страна редко располагает ресурсами и знаниями, необходимыми для оказания специальной консультационной и медицинской помощи детям, пострадавшим в результате конфликта. В состав некоторых миротворческих операций в настоящее время включены сотрудники по защите детства, в задачу которых входит установление прочных рабочих отношений с местными сотрудниками по защите детства. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) как ведущее учреждение Организации Объединенных Наций по вопросам детства разработал надежные учебные программы, карманные справочники и инструменты для мониторинга проблем правосудия по делам несовершеннолетних в ходе операций по поддержанию мира.⁷ Но весь персонал миротворческих операций должен проявлять бдительность, с тем чтобы выявлять детей, подвергшихся наибольшим страданиям, и работать с местным руководством и международными экспертами для создания сети помощи детям, которые часто становились свидетелями страшных событий. К детям, находящимся не в ладах с законом, предпочтительно применять различные альтернативы тюремному заключению и другим мерам, связанным с лишением свободы.

• **Государственное управление:** на ранних стадиях проведения реформы по установлению верховенства закона необходимо обеспечить большую прозрачность и подотчетность в сфере государственного управления в целом (например, регистрация транспортных средств, выдача разрешений на строительство, вывоз мусора, инспектирование учреждений здравоохранения, банковский регламент, сбор налогов), поскольку еще больше людей имеют дело с этими учреждениями (и их историей дискриминационной практики и коррупции), чем с официальными судебными органами. Любое продолжение недобросовестной практики со стороны государственных органов может в короткие сроки углубить беззаконие и укрепить реальность или представление о том, что ситуация вышла из-под контроля или не изменилась. В Косово, например, неудача Организации Объединенных Наций и Международных сил безопасности (СДК) в попытке обеспечить соблюдение дорожного права и строительных норм породила широко распространенный страх того, что в руках у преступных банд сосредоточено гораздо больше власти, чем у государства и международного сообщества, что в ряде случаев было правдой.

3. Обычное право и традиционное правосудие

Помимо формального сектора правосудия, во многих государствах существуют процедуры и структуры, основанные на обычном праве и традициях. Характерным пре-

⁷ См. Заключительный доклад Целевой группы по разработке всеобъемлющей стратегии обеспечения правопорядка для миротворческих операций Исполнительному комитету по вопросам мира и безопасности (август 2002 года), в частности Приложение В.

имуществом последних является их “близость” к народу, доступность и быстрота одновременно с высокой легитимностью.

Однако некоторые из этих традиционных моделей правосудия могут иметь существенные недостатки, связанные с вопросами равенства полов, прав ребенка и форм наказания, запрещенных международным правом. Поэтому сотрудники на местах не могут машинально поддерживать применение обычного права во всех делах. Например, в некоторых районах Афганистана согласно пуштунской традиции семья убийцы должна выдать девушку из своей семьи замуж за члена семьи жертвы. Очевидно, что по международному праву, применимому в Афганистане, а также в соответствии с афганскими законами это неприемлемо; даже консервативный Главный судья Верховного суда признает, что подобная практика должна быть прекращена.

Миротворцы Организации Объединенных Наций могут оказать содействие реформаторам, указывая, какие элементы необходимо поддержать, а какие представляют собой проблемы.⁸ Они могут повысить осведомленность практиков о недостатках в области соблюдения прав человека в традиционных механизмах правосудия и попытаться решить проблему, продолжая использовать традиционный местный механизм правосудия или модель посредничества. В то же время они могут предоставлять консультации относительно лучших способов поддержки неформальных методов разрешения споров, не подрывая других программ поддержки прав женщин или отмены порочной практики. Это может оказаться деликатным предприятием с различными уровнями риска. Миротворцам необходимо поддерживать расширенные контакты с ключевыми местными НПО, религиозными лидерами и руководителями местных объединений. Многообещающая модель предложена в Руанде; сотрудники по правам человека Организации Объединенных Наций помогли адаптировать традиционную процедуру правосудия на базе селений – гакака – для рассмотрения менее тяжких правонарушений, связанных с геноцидом 1994 года. Это сняло нагрузку на крайне переполненные тюрьмы в Руанде, что само по себе являлось грубым нарушением прав человека, в то же время стимулируя подотчетность, справедливость и примирение на уровне селений.

В. Полиция и прочие правоохранительные органы (таможня, пограничные службы, полицейские силы)

Реформа полиции является одной из самых важных и сложных задач любого общества. Однако в постконфликтных ситуациях, когда полиция часто оказывается грубым

⁸ Ксанана Гусмао, президент Тимора-Лешти, обобщил в своей речи сложную природу традиционных механизмов правосудия: “Если мы будем знать, как использовать положительные аспекты традиционного правосудия и выявлять его слабые места как механизма со всеми его достоинствами, традиционное правосудие (иными словами, ‘правосудие применимое на базе общин’) будет играть важную роль в предотвращении затягивания мелких проблем и их перерастания в крупные конфликты, приводящие к столкновениям между семьями и даже целыми селениями”. 27 июня 2003 года, документ доступен по адресу: www.asiafoundation.org.

нарушителем прав человека, это особенно трудно. Опыт показывает, что практически отрезанные от населения, которому, теоретически, они должны служить и которое должны защищать, и действующие в большей степени как военные формирования, а не блюстители общественной безопасности, такие полицейские силы очень трудно трансформировать в организации, уважающие права, одновременно обеспечивающие защиту и борющиеся с преступностью. Последствия этого для сектора правосудия и защиты прав человека колоссальны.

Реформа полиции, как и реформа судебной системы или любая попытка изменить тот или иной институт, является сугубо политическим делом. Изменится структура распределения власти и отношения, и сопротивление этому вполне естественно и предсказуемо. Многие представители старого режима будут рассматривать реформу как прямую угрозу, как игру с нулевой суммой, в результате которой они проиграют, а другие выиграют. Реформа также подразумевает, что то, что существует или существовало ранее, порочно. Люди, работавшие в старой системе, будут недовольны таким заключением и, вероятно, будут сопротивляться переменам. Существует внутреннее противоречие между убеждением Организации Объединенных Наций о том, что важно «использовать то, что существует на местном уровне, и серьезно относиться к заинтересованному участию местных сил», и реальным положением дел, когда сама необходимость реформы означает, что то, что существует на местном уровне, неадекватно и требует коренного преобразования.⁹

Организация Объединенных Наций и другие силы, вступающие на путь реформы полиции, должны с самого начала понимать, что данное предприятие представляет собой нечто гораздо большее, чем простую «техническую корректировку» или починку исключительно оперативной составляющей полицейских сил. Местное население будет относиться к каждому проекту, каждой кампании обучения или повышения общественной осведомленности как к политической инициативе и будет производить политический расчет того, что оно выиграет или потеряет в результате. Реформа полиции неизбежно вызовет трансформации в обществе; это серьезное мероприятие в области государственного строительства, требующее доверия к полиции со стороны населения и служения обществу со стороны полиции независимо от политической ситуации и несмотря на недавнее прошлое. Такая динамика отражает принципиальную переменную в управлении обществом в большинстве государств в постконфликтный и кризисный период. «Разработчики политики и критики должны признать, что миссии гражданской полиции являются неотъемлемой частью значительного и перспективного проекта управления конфликтом и политического и социально-экономического развития».¹⁰ Они также должны признавать и составлять бюджет с учетом долгосрочных обязательств, поскольку это займет не месяцы, а годы.

⁹ Charles Call, *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability* (International Peace Academy, 2003), p. 4.

¹⁰ Annika S. Hansen, *From Kongo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations* (The International Institute for Strategic Studies, 2002), Adelphi Paper No. 343, pp. 13–14.

Миротворцы Организации Объединенных Наций должны знать местные традиции, практику и условия, касающиеся полицейской службы и безопасности. Глубокое понимание структуры и организации полиции имеет принципиальное значение. Сотрудники Организации Объединенных Наций также должны понимать прошлую структуру преступности, криминальных сетей и банд, внутреннюю или внешнюю структуру полиции, и как они действовали. Более того, в большинстве стран в постконфликтный период полиция часто представляла собой часть проблемы. В таких странах, как Босния и Герцеговина, Камбоджа, Руанда и Сьерра-Леоне, полиция обычно вела себя как оккупанты, подавляя любое предполагаемое проявление критики по отношению к властям и не задумываясь прибегая к насилию для сохранения контроля. У большинства людей опыт общения с полицией был негативным: вымогательство, угрозы, избиения, изнасилования, исчезновения и убийства были слишком частыми явлениями.

Во многих местах население не имело такого опыта общения с полицией, в ходе которого им были бы предоставлены услуги и защита и соблюдение прав человека, поэтому Организация Объединенных Наций должна быть готова помочь гражданам сформулировать требования в отношении уважительного и чуткого обслуживания полицией.¹¹ Хотя такой прошлый опыт трудно преодолеть, «существует подавляемая потребность в отзывчивом, чутком обслуживании полицией».¹² Несмотря на понятный скептицизм, порожденный десятилетиями коррумпированного поведения полиции, большинство людей хотят иметь хорошие отношения с полицией; они хотят полагаться на полицию в деле своей защиты и предотвращения преступности. Это в особенности относится к людям, пережившим современные конфликты, многими жертвами которых были мирные граждане. Они более чем кто-либо осознают необходимость существования полиции, уважающей права человека, которая будет их защищать, а не грабить.

Реформаторы полиции должны знать ее историю, даже такие детали, как цвет старой полицейской формы и названия печально известных полицейских подразделений. Общественность может рассматривать некоторые конкретные полицейские участки как камеры пыток и не захочет приближаться к ним. Реформаторские усилия не должны никоим образом содержать даже намек на то, что дискредитировавшие себя и порочные символы, подразделения или тактика будут сохранены.

Понимание такого рода вещей требует всесторонних знаний. Проще говоря, соблюдение прав человека со стороны полиции является слишком важным и сложным вопросом, чтобы оставить его на усмотрение одних лишь экспертов в области прав человека и полиции. Люди с богатым опытом работы в области управления, кадров, материально-технического обеспечения, закупок, связи, анализа информации, институциональ-

¹¹ Call, *op. cit.*, p.5.

¹² David Bayley, *Democratizing The Police Abroad: What To Do and How To Do It* (National Institute of Justice, 2001), p. 25.

ных реформ, психологии, социологии, криминологии, кампаний по информированию общественности, антропологии и общинных отношений должны принимать участие в этих усилиях для обеспечения их успеха. Недостаточно просто привести эксперта по правам человека, который будет читать лекции о международных стандартах в области прав человека группе курсантов в полицейской школе, или организовать обсуждение того, как проводить задержание и обыск, с полицейским экспертом.

В рядах полиции многих постконфликтных обществ служит немного женщин. Гендерный аспект полицейской реформы стал высокоприоритетным делом. К примеру, в Косово в новых полицейских силах служит приблизительно 18 процентов женщин, что является революционным преобразованием для Балкан. В других миссиях скоординированные усилия по подбору персонала привели к приему на полицейскую службу большего числа женщин. Насилие в семье, на которое долгое время смотрели как на частное дело, с увеличением числа женщин-полицейских предстало в совсем ином свете. Гражданской полиции Организации Объединенных Наций (СИВПОЛ) самой пошло бы на пользу последовать этому примеру для достижения лучшего гендерного баланса; большинство полицейских Организации Объединенных Наций, командированных для участие в миротворческих операциях, мужчины.

Полицейская реформа является многосторонним, многоотраслевым мероприятием, требующим тщательной координации действий многих участников, отнимающим многие годы и большие денежные ресурсы. Обеспечение устойчивого финансирования внутри страны, не зависящего от щедрости иностранной помощи, является серьезной задачей. Однако центральная роль и обязанности полиции по обеспечению правопорядка и уважения прав человека означают, что миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны быть незамедлительно сосредоточены на реформе полиции. Эксперты Организации Объединенных Наций в ряде областей – прав человека, полицейской службы и совершенствования организационной структуры – должны сотрудничать с местными должностными лицами в разработке стратегии полицейской службы и обеспечении устойчивого финансирования из местных источников.¹³

1. Вооруженные силы

В процессе разработки реформ сектора правосудия в рамках миротворческих операций часто приходится учитывать роль вооруженных сил. В государствах, выходящих из состояния конфликта, вооруженные силы играли роль, обычно негативную, в отправлении правосудия. Они часто вмешивались в работу судов и арестовывали

¹³ Чрезмерный акцент на мониторинг и обучение в полицейской реформе Организации Объединенных Наций помешало строительству сильной, эффективной полицейской службы, уважающей права человека, в постконфликтный период. См. William G. O'Neill, "Human rights and police reform", исследование для Программы по укреплению прав человека ПРООН/УВКПЧ (июль 2004 года).

или задерживали гражданских лиц, прибегая либо к запугиванию судей и прокуроров, либо узурпируя функции полиции. Это не должно повториться, поэтому миротворцам необходимо установить хорошие деловые отношения с военными, с тем чтобы обеспечить их понимание своей новой роли в молодой демократии, уважающей права человека. Программы, способствующие этому переходу, обычно классические программы демобилизации, разоружения и реинтеграции (ДРР), должны располагать необходимыми ресурсами, позволяющими осуществить переход от конфликта к прочному миру. Афганистан, Либерия и Сьерра-Леоне в настоящее время демонстрируют связь между успешной программой разоружения, демобилизации и реинтеграции и реформой сектора правосудия. Неудача в ее проведении оказывает глубокое воздействие на мир и безопасность, что было продемонстрировано в Либерии в марте 2004 года, когда неподготовленная и в спешке проведенная программа ДРР привела к массовым беспорядкам и угрозе возобновления боев. Провал программы ДРР в Гаити в 1994-1995 годах пагубно отозвался на стране девять лет спустя, когда бывшие военные насильственно свергли президента, пришедшего к власти в результате демократических выборов.

Проверка военных с целью установления их пригодности для службы либо в реформированных вооруженных силах, либо в полиции стала важнейшим вопросом сектора правосудия. Четкие, прозрачные и беспристрастные проверки послужных списков действующих военнослужащих одновременно помогут реформировать данный институт и дать понять, что прошлое поведение не останется безнаказанным. Недопущение службы запятнавших себя лиц в обновленной армии и полиции повышает шансы на благополучное проведение реформы сектора правосудия. Интересно заметить, что резолюция Совета Безопасности по Гаити от 30 апреля 2004 года недвусмысленно призывает Организацию Объединенных Наций оказать содействие в проверке сотрудников Национальной полиции Гаити. Процедуры проверки также проводятся в Демократической Республике Конго и Либерии.

2. Негосударственные структуры – милиция и повстанческие группировки

Успех реформы по установлению правового государства в Афганистане во многом будет зависеть от благополучной демобилизации различных милицейских формирований, действующих под предводительством полевых командиров. Аналогичная задача стоит перед Бурунди, Кот-д'Ивуаром, Демократической Республикой Конго, Либерией и Сьерра-Леоне, где некоторые представители нескольких повстанческих армий войдут в состав обновленных вооруженных сил. Некоторые негосударственные милицейские формирования, как и их государственные коллеги, часто вмешивались в дела правосудия и полиции на контролируемой ими территории во время конфликта. Ярким примером является Армия освобождения Косово (АОК); она выполняла функции полиции: арестовывала, задерживала и даже "судила" предполагаемых "коллаборационистов", поддерживающих сербский режим. Обеспечение того, чтобы эти

негосударственные силы разоружились и нашли другую работу, имеет важнейшее значение в постконфликтных условиях. Их благополучная реинтеграция в общество, в том числе возможное поступление на службу в обновленные полицейские части (ряд членов АОК после проверки были приняты в новую Полицейскую службу Косово) или вооруженные силы (бывшие члены милиции проходят подготовку, с тем чтобы стать офицерами новой афганской армии), должна быть включена в общую стратегию сектора правосудия.

С. Пенитенциарная система

Пенитенциарная система является ключевым звеном в цепи уголовного правосудия, в которую входят полиция, прокуратура, адвокатура и судебные органы. Однако часто она игнорируется, а если и признается, то финансируется недостаточно. Например, в Афганистане международное сообщество назначило Италию в качестве ведущей страны по реформированию судебной системы, в то время как Германия взяла на себя ведущую роль в проведении полицейской реформы. Ведущей страны по реализации реформы пенитенциарной системы назначено не было. Тем не менее ситуация с тюрьмами в Афганистане была критическая, сотни заключенных находились под непосредственной угрозой гибели из-за перенаселенности, нехватки продовольствия или жестокого обращения.

Такая ситуация не редкость в постконфликтный период, когда тюрьмы и центры содержания под стражей часто создают особые проблемы. Задержанные зачастую находятся в большой опасности, отрезаны от семей, адвокатов, а во многих случаях и врачей, под постоянной угрозой пыток и жестокого обращения. Условия содержания в тюрьмах часто негуманные, тюрьмы переполнены, питание плохого качества или недостаточное, грязная вода и инфекции представляют основную угрозу здоровью заключенных. Еще большая опасность грозит заключенным секретных или неофициальных центров содержания под стражей, где задержанные полностью отрезаны от внешнего мира. Риск применения пыток и жестокого обращения особенно велик там, где внешнему миру ничего неизвестно о задержанных или к ним нет доступа. Если и когда они бывают задержаны, представители “проигрывающей” стороны конфликта подвержены риску ретрибуций и отправления правосудия победителей, которое обычно носит суммарный характер. Подробное изучение тюрем в ходе операций по поддержанию мира выявило следующее:

“В конечном счете, законность любой миротворческой операции зависит от ее способности осуществить позитивные изменения в жизни людей, пострадавших от вооруженных конфликтов. Первоочередной задачей является предоставление основных гарантий личной безопасности... Исправительные учреждения являются тем компонентом системы уголовного правосудия, который оказывает наибольшее воздействие на свободы и права личности... [Он] может сыграть решающую роль в восстановлении

базовых условий для личной безопасности как составляющей общей стратегии верховенства права посредством:

- предоставления квалифицированного персонала для управления и содержания тюрем на временной основе;
- предоставления технической помощи в поддержку усилий по реформированию тюрем;
- поддержки инициатив, учреждающих или реформирующих политико-правовую инфраструктуру всей системы уголовного правосудия; и
- обучения местного тюремного персонала¹⁴.

В ходе осуществления миротворческой операции установление четких и признанных связей и границ с другими звеньями цепи уголовного правосудия является первоочередной задачей, имеющей принципиальное значение для перестройки структур государственной власти. Однако работа над пенитенциарной системой зачастую усложняется ранним прибытием других участников миротворческой операции, которые уже приступили к работе на местах, пусть и неохотно, как в Косово. Таким образом, раннее и активное сотрудничество и общение между тюремными специалистами миротворческой операции и их военными коллегами чрезвычайно важно.

Международный комитет Красного Креста (МККК) имеет мандат на работу в тюрьмах и часто является ключевым партнером в осуществлении реформы пенитенциарной системы. В Гаити и Руанде миссии Организации Объединенных Наций по правам человека имели официальные соглашения с МККК, в которых устанавливалось, по каким дням представители каждой из организаций будут посещать тюрьмы, чтобы не мешать друг другу работать, и какие вопросы будут приоритетными в деятельности этих организаций (работа МККК будет сосредоточена на условиях содержания и обращении с заключенными, а сотрудники Организации Объединенных Наций по правам человека будут заниматься проблемами правового статуса задержанных/заключенных).

В большинстве постконфликтных ситуаций местные власти продолжают отвечать за пенитенциарную систему, а международные эксперты осуществляют мониторинг, руководство, консультирование и обучение. В некоторых операциях по поддержанию мира, например, в Восточном Тиморе и Косово, бывает период совместной юрисдикции в процессе управления переходом. В идеале, этот период должен быть коротким, но в действительности это маловероятно. Он может длиться месяцы, если не годы. Одна из важнейших задач состоит в координации усилий, чтобы все участники миротворческой операции и местные партнеры могли сотрудничать и общаться по ключевым

¹⁴ International Corrections and Prisons Association, См. E original. *Practical Guidelines for the Establishment of Correctional Services within United Nations Peace Operations*, pp. 16, 23–24.

чевым вопросам, таким как кого задерживать, по каким причинам, какая существует политика и практика в отношении задержаний, каким оборудованием и поддержкой можно пользоваться совместно, какая взаимная помощь может быть оказана и какие границы юрисдикции не могут быть нарушены. Противоречивые профессиональные, национальные и идеологические цели могут помешать работе и существенным образом повысить уровень напряженности и неудовлетворенности. Это происходило в ходе большинства миротворческих операций и является одной из реалий, которые необходимо принять, которыми можно управлять и смягчать, но которые, вероятно, никогда не исчезнут.

Представители тюремной администрации должны прибыть на место как можно скорее либо как консультанты, либо как управляющие, чтобы удостовериться, что нужды тюремной службы поняты и учтены. Если это не будет сделано на ранней стадии, возможно, потребуется принять трудно обратимые решения и разделить имеющиеся ресурсы между существующими группами, в результате чего тюремные эксперты по прибытии будут вынуждены вносить изменения в работу людей, у которых уже есть другие приоритеты, и выпрашивать и занимать ресурсы у тех, кто уже использовал их на другие цели. Последствия могут быть долгосрочными, поскольку старшие управляющие могут тратить много времени в последующие годы, пытаясь найти помощь и источники финансирования, в то время как их основная задача должна заключаться в консультировании тех, кто руководит пенитенциарной системой, или в непосредственном руководстве ею при осуществлении административных операций в переходный период.

Физическая инфраструктура тюрем (например, в Афганистане, Камбодже, Гватемале, Либерии и Сьерра-Леоне) обычно находится в вопиюще неадекватном состоянии, вплоть до того, что под угрозой находятся физическое здоровье и даже сама жизнь заключенных. Экономика страны обычно разрушена, что ставит функционирование мест заключения в зависимость от помощи со стороны, и это серьезным образом подорывает раннее проведение реформы. Оценка мест заключения, определение срочных потребностей и поиск необходимых ресурсов будет отвлекать сотрудников от их обязанностей по надлежащему консультированию или управлению тюремной системой. Руководящие сотрудники зачастую проводят больше времени в поиске и даже вымалывании средств на строительство, оснащение и обучение у многих стран и учреждений, чем в планировании, обучении, консультировании или управлении деятельностью системы.

Социальный контекст также нельзя игнорировать. Тюремь могли превратиться в символы подавления и коррупции или места пыток и наказаний гражданского населения или каких-либо его сегментов. Повышение чувства законности и социальной справедливости в отношении тюремной системы представляет собой огромную задачу в таких странах, как Демократическая Республика Конго, Гватемала, Либерия, Тимор-Лешти и Косово. Признанные общественные ценности принимающей страны также должны

быть учтены. Понятия преступления, наказания и характер и роль государственной власти по применению санкций сильно различаются. Системы ценностей, навязанные извне, и соответствующие им санкции вряд ли сразу получают статус законности, однако международные стандарты в области прав человека и задержания, в том числе предусмотренные Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными и Сводом принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, необходимо соблюдать независимо от культурных норм. Действуя в качестве консультанта или управляющего, перестраивая, реформируя или создавая новую пенитенциарную систему с нуля, миротворцам придется уравнивать эти порой противоречивые интересы.

Национальному персоналу, если он еще сохранился после конфликта, может не хватать необходимых навыков, а также доверия со стороны граждан или заключенных. Если тюрьмы были местом злоупотреблений и притеснений, у населения будет мало доверия к людям, которые там работают. Во многих случаях (в Боснии и Герцеговине, Гватемале, Руанде, Косово) существует одна доминирующая языковая, религиозная или этническая группа. Понятия о гендерном равенстве скорее всего находятся на минимально низком уровне. Тюремное заключение несовершеннолетних может быть нормой, часто в нарушение Конвенции о правах ребенка и Минимальных стандартных правил обращения с заключенными. Например, часто встречаемой проблемой в ходе многих операций по поддержанию мира является совместное содержание подростков и взрослых заключенных, а также женщин и мужчин.

Миротворцы Организации Объединенных Наций, работающие в области пенитенциарной системы, должны незамедлительно оценить навыки, опыт, ценности и качество работы местного персонала. В зависимости от результата некоторых может потребоваться заменить или даже передать в руки полиции и судебных органов для преследования по закону, а для остальных организовать программы переподготовки.

Миротворцы, как те, кто осуществляет мониторинг/консультирование национальных тюремных работников, так и те, кто непосредственно руководит тюрьмами, должны всегда придерживаться следующих принципов:

- Тюремное заключение является наказанием; это наказание не должно назначаться злобным, мстительным или категоричным тюремным персоналом.
- За нарушителями сохраняются все права и привилегии члена общества, кроме тех, которые были неизбежно исключены или ограничены в результате их тюремного заключения.
- Тюремными властями не может применяться никакое иное наказание, кроме тюремного заключения, в отношении преступления, совершенного физическим лицом.
- При приведении приговора в исполнение необходимо применять наименее ограничительные меры в отношении нарушителя в соответствии с опасностью, которую он или она может представлять.

- Любое наказание, являющееся результатом нарушения институциональных норм, должно назначаться открыто и при соблюдении закона и соответствующих ему прав.
- Все нарушители должны иметь доступ к справедливым системам подачи и удовлетворения жалоб.
- Полномочия тюремного персонала и их назначение должны быть установлены законом и четко прописаны.
- Необходимо установить контроль за осуществлением полномочий тюремным персоналом.
- Сила может применяться только при непосредственной угрозе личной безопасности, безопасности учреждения или общества. Можно применять лишь минимальную силу, необходимую для устранения угрозы. У Организации Объединенных Наций существуют четкие политические нормы, регулирующие применение силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов, в равной степени обязательные для соблюдения национальными и международными правоохранительными органами (СИВПОЛ) и тюремными чиновниками Организации Объединенных Наций). Профессиональные работники тюрем должны использовать Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка и Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка для разработки политики и руководящих принципов деятельности в условиях тюрьмы.

Независимо от того, являются ли сотрудники Организации Объединенных Наций консультантами или управляющими, создают они или перестраивают пенитенциарную систему, они должны разобраться с местной пенитенциарной системой и определить наилучшие способы внедрения ценностей современной, гуманной системы. Это является критическим шагом, затрагивающим каждый аспект тюремной службы: размер, операции, бюджет и персонал. Профессиональные сотрудники Организации Объединенных Наций в области тюрем должны понимать, что их поведение, советы и политика влияют на будущий характер пенитенциарной системы. Это особо трудная задача в типичных условиях деятельности миссии, где приоритет отдается поиску основных вещей – денег, оборудования, персонала, питания, чистой воды, медицинского обслуживания – и созданию безопасных учреждений, исправительных систем и неких механизмов внешней инспекции или надзора. Даже по мере того, как миротворцы Организации Объединенных Наций стараются осуществить эти задачи, метод их работы создает четкое представление об универсальных нормах, ценностях и принципах.

II. ВЗАИМОСВЯЗАННЫЕ ОРГАНЫ ИЛИ МЕХАНИЗМЫ

Суды, полиция, вооруженные силы и пенитенциарная служба занимают центральное место в структуре сектора правосудия. Знакомство и активное взаимодействие с этими органами являются отличительной чертой работы по обеспечению верховенства закона и отправлению правосудия переходного периода в постконфликтных условиях. Другие учреждения также могут быть важны для миротворцев, работающих над реформой сектора правосудия. Ниже приводится неисчерпывающий список этих учреждений в порядке убывания их роли и ответственности по отношению к отправлению правосудия:

- **Министерства юстиции, по правам человека, внутренних дел, обороны и финансов:** в зависимости от страны, эти министерства контролируют управление работой судов, полиции, пенитенциарной службы и вооруженных сил. Если существует министерство по правам человека, важно обеспечить независимость его деятельности и достаточные ресурсы. Одна из опасностей состоит в том, что это министерство может служить в качестве щита для отклонения критики. Все эти министерства должны продвигать и поддерживать реформы, но их желание делать это может быть под вопросом, поскольку исполнительная власть может не захотеть отказаться от контроля. Министерство финансов контролирует бюджет, а, как известно, недостаточность ресурсов может обречь реформу сектора правосудия на провал. Проблема заключается в том, что большинство смотрят на вопросы контроля и бюджета как на игру с нулевой суммой.

- **Национальные законодательные органы:** часто не замечаемый и ослабленный господством исполнительной и военной власти парламент может и должен играть важную роль в осуществлении правовой реформы. Законодательный орган должен быть активным и смело высказывающимся партнером по осуществлению реформы сектора правосудия, издающим новые законы об уголовной процедуре и управлении пенитенциарными учреждениями и создающим специализированные комитеты по надзору за исполнительными органами (парламентские комитеты по правам человека, правосудию в отношении несовершеннолетних, правам женщин, правопорядку, уголовному правосудию и т. д.). К сожалению, большинство стран в постконфликтный период имеет небольшой опыт в таком законодательном установлении полномочий,

поэтому потребуется много времени, сил и ресурсов в его накоплении. Это еще более справедливо в отношении местных, децентрализованных законодательных органов, таких, как районные или городские органы.

Более того, многие законодательные органы состоят преимущественно из мужчин, являясь привычным “мужским клубом”, не желающим ставить под сомнение – не говоря об изменении – устоявшийся порядок вещей. Руанда создала интересный прецедент, установив в конституционном порядке, что 30 процентов мест в парламенте предназначаются для женщин. Женщины составляют 48 процентов законодательного органа в настоящее время, что является наивысшим показателем в мире. Такое утверждение “позитивной дискриминации” может послужить моделью для других государств в постконфликтный период, где законы и практика отстраняют женщин от участия в управлении.

•Национальные органы по правам человека: это развивающаяся отрасль, в особенности в Европе, где омбудсмены и национальные комиссии по правам человека нарабатывали обширный опыт и стабильную практику. Они могут принимать различные формы, но обычно это внесудебные органы в том смысле, что они могут принимать жалобы от граждан о предполагаемых должностных правонарушениях, имеют определенные следственные полномочия (включая полномочия обязывать администрацию представлять документы, а людей – давать показания), но они не могут выносить решения о виновности или невиновности, а также обеспечивать выполнение своих решений. Эти национальные органы по правам человека стали чрезвычайно важными для повышения осведомленности граждан о своих правах. Организация Объединенных Наций в своих Парижских принципах устанавливает¹⁵ определенные критерии для обеспечения независимости и беспристрастности национальных учреждений по правам человека независимо от их конкретной формы и источника финансирования.

Национальные учреждения по правам человека могут повысить верховенство закона, привлекая внимание к области, которая часто обходится стороной, но которая принципиально важна для правосудия: поведение государственных должностных лиц, которое может не квалифицироваться как правонарушение, но тем не менее нарушает права человека. К примеру, фаворитизм или дискриминация со стороны должностных лиц в выдаче разрешений на строительство или лицензий на торговлю продовольственными товарами, либо умышленная невнимательность должностных лиц во время инспектирования соблюдения правил техники безопасности, инструкций в области здравоохранения и иных нормативных актов могут повлиять на жизни и благополучие людей. Искоренение подобного поведения не только защищает людей и их права, но также способствует добросовестному управлению и общественному доверию к данно-

¹⁵ Резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, приложение.

му учреждению. Этот аспект реформы сектора правосудия заслуживает гораздо большего внимания со стороны тех, кто планирует и проводит операции по поддержанию мира.

Нарушение норм служебного поведения со стороны администрации также имеет тяжелые последствия: здания рушатся; на рынках продаются небезопасные продукты питания; просроченные лекарства не излечивают, а позволяют заболеваниям распространяться; небезопасные транспортные средства курсируют по дорогам, убивая и нанося увечья.

Национальные учреждения по правам человека также могут заниматься теми правами, которым не уделяется должного внимания: экономическими, социальными и культурными. В постконфликтных условиях зачастую существует острая потребность в удовлетворении прав на продовольствие, кров, образование, медицинское обслуживание и социальное обеспечение. Однако обеспечение этих прав посредством судебных процедур может быть слишком сложным, длительным и дорогостоящим. Решение этих проблем через национальную комиссию по правам человека или омбудсмана может быстрее привести к желаемым результатам.

• **Ассоциации адвокатов:** ассоциации адвокатов, если таковые существуют, могут помочь преобразовать систему правосудия. К сожалению, в ситуациях, как в Руанде и Косово, адвокаты были частью деспотической системы, способствовавшей раздуванию конфликта и нарушению прав человека. В двух вышеуказанных случаях большинство адвокатов бежали из страны. Операции по поддержанию мира должны помочь в быстром восстановлении действующих коллегий адвокатов. Адвокатские группы часто имеют дисциплинарные механизмы для поддержания профессионального поведения и наказания за неправомерные действия. Они также часто создают системы юридической помощи, чтобы бедное население могло получить консультации хотя бы в серьезных уголовных делах. Например, на Гаити ассоциация адвокатов имеет скользящий график дежурных адвокатов для бесплатного судебного представительства неимущих клиентов.

Ассоциации адвокатов также служат в качестве центров по введению в должность новых адвокатов. В некоторых странах выпускники юридических факультетов должны определенный период отслужить в качестве учеников или стажеров. Это важный обряд посвящения в профессию, благодаря которому молодые адвокаты с самого начала своей карьеры могут приобрести опыт добросовестной практики и служебной этики. Коллегии женщин-адвокатов также появились во многих странах, что послужило лучом надежды для женщин в плане решения серьезных проблем семейного насилия, возможности получения кредита, наследования и землевладения. Эти женщины-адвокаты также послужили в качестве положительных моделей для подражания для следующего поколения защитников прав человека и господства права.

Основные принципы, касающиеся роли юристов, устанавливают универсальные стандарты поведения, и с них хорошо начинать работу с национальными организациями юристов. В них содержится положение о том, что “каждый человек имеет право обратиться к любому юристу за помощью для защиты и отстаивания его прав и защиты его на всех стадиях уголовного разбирательства”.

• **Комиссии по правовой реформе:** часто уголовное законодательство, законы о собственности, наследовании, правосудие по делам несовершеннолетних и торговые кодексы (включая законы о банкротстве, иностранных инвестициях и банковской деятельности) требуют всестороннего пересмотра и обновления. Некоторые могут входить в непосредственное противоречие с обязательствами принимающей страны по международному соглашению, в особенности в отношении прав человека. В некоторых странах для выполнения данной работы были учреждены комиссии по правовой реформе (Босния и Герцеговина, Гаити, Руанда и Сьерра-Леоне). Некоторые были образованы в результате издания парламентского указа, одни в основном состоят из представителей адвокатской коллегии, другие являются “гибридом” парламентской комиссии и независимого органа. Какой бы ни была их конкретная форма, юридические консультанты из миротворческих операций Организации Объединенных Наций должны быть осведомлены о деятельности этих комиссий и предлагать им свои знания и помощь. Одна из областей, в которых международная помощь оказалась особенно полезной, является содействие странам, ратифицировавшим Римский статут Международного уголовного суда, в разработке уполномочивающего и “исполнительного” законодательства для полного приведения в действие договорных обязательств.

• **Юридические факультеты:** очевидный, но забытый союзник в реформировании сектора правосудия. Поскольку юридические факультеты и школы права готовят будущих практикующих юристов страны, нет лучшего места для формирования компетентности, профессиональной этики и чувства ответственности. К счастью, недавние миротворческие операции выделили персонал для налаживания прочных связей со школами права на ранних стадиях.

В Косово ОБСЕ поручила нескольким представителям своей группы по обеспечению закона и правопорядка работать с юридическим факультетом Университета города Приштина над модернизацией его учебных программ и методов обучения. Сотрудники ОБСЕ даже провели ряд курсов, в том числе по международным стандартам в области прав человека и гуманитарному праву. Клинические правовые исследования были впервые включены в систему, ранее поощряющую механическое заучивание. Была подчеркнута важность практических навыков и применения правовых принципов. В Руанде сотрудники Организации Объединенных Наций по правам человека энергично принялись за работу на юридическом факультете в Бутаре, создав новые курсы, некоторые из которых они сами вели. Работа с преподавателями школы права была также важна для обеспечения устойчивости усилий. Аналогичные мероприятия проводились

в Сьерра-Леоне, где персонал миссии Организации Объединенных Наций помог восстановить некогда почитаемый юридический факультет колледжа Фура-Бей.

• **Учебные центры для судей:** шокирующий процент судей в постконфликтных странах имеют очень низкий уровень предварительной профессиональной подготовки. На Гаити или в Руанде, к примеру, до 1990-х годов никогда не существовало школы для подготовки судей. В других странах, в особенности на Балканах, судьи были хорошо обучены, но их подготовка была частью системы, прямо противоположной уважению прав человека. Создание или реформирование центров по обучению судей, а также судебных секретарей (секретарь суда в гражданско-правовых системах, основанных на кодексе Наполеона) должно быть высокоприоритетной задачей любой миротворческой операции. Обеспечение преобладания практических навыков над теоретическими или чрезмерно научными подходами имеет принципиальное значение. Научиться тому, как управлять залом суда, продвигать дела, следить за досье, составлять заключение и эффективно управляться с многотомными делами, гораздо важнее, чем прослушать очередной курс по малопонятным правовым вопросам. Кроме того, нельзя недооценивать важность предоставления судьям возможности приобретения опыта в области международного законодательства по правам человека, применимого в их стране, и его применения в делах внутри страны. Например, большинство судей в постконфликтных государствах не имели понятия о том, что *Конвенция против пыток* запрещает использование в качестве свидетельских показаний любого заявления, сделанного под воздействием пыток (статья 15), а *Международный пакт о гражданских и политических правах* запрещает применение тюремного заключения за гражданский долг (статья 11).

• **Исследовательские организации, научные центры и коллективы ученых:** миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны проводить мероприятия по реформированию сектора правосудия при участии научных экспертов, представляющих национальную интеллигенцию. Например, в Гватемале ученые эксперты в области криминологии, антропологии и связанных с ними дисциплин участвовали как в разработке, так и в осуществлении подготовки полицейских. Однако Организация Объединенных Наций зачастую обходит вниманием местные исследования и профессиональный опыт, которые могли бы обогатить все аспекты работы по проведению правовой реформы. Необходимо активизировать сотрудничество представителей Организации Объединенных Наций по проведению реформ с научными организациями, университетами, исследовательскими центрами и коллективами ученых. Более того, в заведенную практику сотрудников Организации Объединенных Наций должно войти привлечение местных ученых-экспертов к предоставлению информации, оценке и участию в реформе. Это также укрепит одно из предыдущих высказываний: очень важно иметь глубокое понимание местных факторов, а также ситуации и истории развития преступности, насилия, дискриминации, фаворитизма, репрессий и злоупотреблений до начала какой бы то ни было инициативы в области правопорядка. А кто имеет луч-

шие возможности предоставить такую информацию и анализ, как не местное научное и исследовательское сообщество? Работая в сотрудничестве с этими местными научными и исследовательскими кругами, Организация Объединенных Наций также способствует наращиванию их потенциала по проведению исследований, сбору, анализу и оценке данных и служит в качестве конструктивного наблюдателя за деятельностью долгое время после того, как последний сотрудник гражданской полиции, куратор по правовым вопросам, тюремный инспектор или сотрудник по правам человека покинули страну.

• **Полицейские школы:** как и в случае судей, полицейские нередко прошли лишь небольшую формальную подготовку к своей службе в таких странах, как Демократическая Республика Конго, Сальвадор и Сьерра-Леоне. Многие имеют опыт предыдущей службы в вооруженных силах, абсолютно не соответствующий работе с населением и применению посреднических технологий или минимальной силы. В результате ряд миротворческих операций послужил основой усилий по созданию профессиональных полицейских школ, где все сотрудники полиции должны проходить вводный инструктаж. Специалисты в области полицейской службы и прав человека помогли в разработке учебных программ и ведении курсов.

В Афганистане, Боснии и Герцеговине, Грузии, бывшей Югославской Республике Македонии и Косово полицейские обучались в прошлой коммунистической/социалистической системе; но такая полицейская служба унижала права человека и полностью игнорировала современные подходы, используемые в работе полиции в условиях демократии и на уровне общин. Эти ситуации были в чем-то более сложными, поскольку сотрудникам полиции вначале необходимо отвыкнуть от старых методов работы, враждебных по отношению к правам человека и господству права.

• **Судебные научные и медицинские учреждения:** редко, когда в постконфликтном обществе имеется функционирующая профессиональная судебная лаборатория для уголовных расследований или обученный персонал, способный проводить такие расследования. Реальность требует неизбежного преобладания международных ресурсов и профессиональных знаний в этой важнейшей области с самого начала. К счастью, большой опыт и профессиональные знания накоплены в настоящее время на базе сложных расследований геноцида и преступлений против человечности в Гватемале, Руанде, на Балканах и других странах. Такие группы, как Врачи за права человека, могут наладить работу относительно быстро и недорого. Они подчеркивают необходимость обучения местного персонала, чтобы их усилия и знания не пропали после их ухода.

Иногда миссия использует такие знания для выполнения своих собственных конкретных задач в течение определенного периода. Совместная Международная гражданская миссия Организации Объединенных Наций/Организации американских государств

(ОАГ) в Гаити (МГМГ) предложила нескольким судебным экспертам из аргентинской судебной группы поработать в ее составе, в то время как она, в свою очередь, поможет правительству Гаити в подготовке следствия в отношении обвиняемых в массовом убийстве в городе Гонайвес в 1994 году. Впервые в истории Гаити в суде было использовано судебное доказательство, что помогло осудить преступников. Повышение значимости судебных и других научных доказательств позволит снизить зависимость от признаний или других видов доказательств, которыми легче манипулировать или даже фабриковать с использованием практики полицейских злоупотреблений и коррупции. Таким образом, развитие потенциала судебной науки усиливает стимулы к повышению профессионализма правоохранительной системы и уважению прав человека. В то же время представители защиты также должны иметь доступ к судебным доказательствам, которые могут оправдать их клиентов; опять же принцип “равенства сторон” должен применяться всегда, когда в системе уголовного правосудия появляются технологические достижения.

• **Организации средств массовой информации:** свободная, независимая и ответственная пресса является важнейшим союзником в проведении реформы сектора правосудия. Информирование общественности о действиях правительства, раскрытие основной информации, такой, как государственный бюджет и контракты, обнародование сведений о коррупции и должностных нарушениях являются не менее необходимыми, чем обучение судей и полицейских в постконфликтных условиях. Профессиональные журналисты также должны иметь кодексы поведения, поскольку их права и привилегии влекут за собой большую ответственность быть справедливыми и точными. Оперирование слухами или сообщение непроверенных фактов могут привести к еще большему насилию и свести на нет с трудом завоеванные успехи в реформе сектора правосудия.

Можно привести недавний яркий пример из Косово, где журналисты, представляющие все средства массовой информации – прессу, радио и телевидение, – опубликовали непроверенное сообщение о том, как серб натравил бойцовую собаку на трех албанских юношей, которые, спасаясь бегством, утонули в близлежащей реке. В марте 2004 года эти сообщения средств массовой информации подстегнули волну насилия, в результате которой как минимум 19 человек погибли, сотни сербских домов и десятки православных церквей были сожжены или разрушены, а все надежды на перемирие между двумя этническими группами разбиты в прах. Четыре года трудов и миллионы долларов, затраченных на межэтническую толерантность, фактически пропали в считанные часы.

В ходе некоторых миротворческих операций для журналистов было проведено специальное обучение методам репортерского расследования преступлений, нарушений прав человека, финансового подлога, организованной преступности, контрабанды и укрывательства в ходе процесса. Сюда вошли сессии, посвященные свободе слова,

а также границам использования этого права и ответственности журналистов перед обществом. Миротворческие операции должны продолжать заниматься вопросами средств массовой информации по нескольким направлениям, включая работу с журналистами непосредственно в ходе проведения кампаний по повышению общественной осведомленности в области прав человека и верховенства закона, одновременно содействуя их профессиональному развитию.

• **Неправительственные организации:** ни одна группа организаций не играет более принципиальной роли в секторе правосудия, чем НПО. Ни одна реформа – правовая, полицейская, пенитенциарная, военная, административная – не укоренится и не приведет к реальным переменам без поддержки и понимания гражданского общества. Как указывалось выше, одной из самых серьезных ошибок миротворческих сил в секторе правосудия было отношение к реформе единственно или преимущественно как к техническому предприятию, состоящему из внесения поправок в ряд избранных законодательных актов, и предоставления определенного обучения и полезных советов основным представителям ключевых институтов. Необходимо часто проводить консультации с населением, которому должны служить эти институты, и начать их как можно раньше. И эти консультации не должны быть лишь проформой, а реальной возможностью для тех, кого волнует судьба правосудия и прав человека, сказать свое слово. Недостаточно пригласить НПО посетить собрание и затем заявить об их участии. Вместо этого граждане, занятые проблемами прав человека, правосудия, прав женщин, вопросами детства, правами психически больных и т. д., должны привлекаться к планированию, исследовательской деятельности, разработке стратегий, бюджетов и механизмов отчетности и оценки инициатив по реформированию правосудия.

В Сьерра-Леоне, например, Специальных суд (смешанный международно-национальный суд, созданный в рамках соглашения между правительством Сьерра-Леоне и Организацией Объединенных Наций для привлечения к судебной ответственности “наиболее виновных” в военных преступлениях и преступлениях против человечности) имеет обширную программу по вопросам общественной информации. Коалиция местных НПО, работающих над проблемами прав человека, регулярно встречается с судебными должностными лицами для обсуждения конкретных дел и усилий по проведению реформы системы правосудия. Обсуждается роль общественности в предоставлении доказательств, выступлении в качестве свидетелей и оказании помощи следствию, а НПО, в свою очередь, распространяют эту информацию среди своих членов и населения в целом. В стране, где суды и правоохранительные органы издавна подавляли население и способствовали нарушению прав человека, понятно, что у людей мало доверия, стимулов и опыта сотрудничества с этими институтами. Чтобы переменить такую динамику, реформаторы должны приложить совместные усилия и обратиться к широкой общественности за консультациями и пригласить к сотрудничеству. Это справедливо не только в отношении судов, но и для полиции, пенитенциарной системы и большинства государственных учреждений.

Миротворцы поняли, что им нужно работать в тесном контакте с местными НПО. Укрепление их потенциала в области контроля, отчетности и пропаганды не менее важно для успеха реформы сектора правосудия, чем усилия по наращиванию потенциала судов, юристов, полиции и пенитенциарной системы. В следующем разделе будут рассмотрены приоритеты в укреплении государственных институтов, играющих центральную роль в секторе правосудия, но не следует также забывать проверенные методы наращивания потенциала среди НПО.

Сотрудники по правам человека и специалисты по правовым вопросам в миротворческой операции обычно тратят много времени на обучение местных защитников прав человека. Практические семинары по фундаментальным законам о правах человека – международным и национальным, технологии мониторинга, в том числе методы интервьюирования и написания отчетов, ведения переговоров, посредничества, разрешения конфликтов, посещения тюрем и лоббирования своих интересов, как правило, занимают центральное место в программе обучения. “Обучение обучающихся” всегда должно быть приоритетом, с тем чтобы местные партнеры могли своими силами обеспечить как можно больше преподавания как можно раньше. Миротворческие операции в Боснии и Герцеговине, Гватемале, Гаити, Руанде, Тиморе-Лешти и Косово включали специализированные обучающие мероприятия для лидеров местных сообществ, журналистов, преподавателей, фермеров, женщин, детей и профессионалов в области здравоохранения.

Помощь должна быть адаптирована к нуждам общества принимающей страны. В Руанде большинство населения неграмотно и не понимает французский язык. Семинары, симпозиумы и распространение текстов важных документов, таких, как Конституция, *Всеобщая декларация прав человека* и *Конвенция о правах ребенка*, не принесут хороших результатов в деле распространения знания и уважения прав человека. Организация Объединенных Наций решила, что наилучшим способом донести информацию до своих клиентов будет привлечение к сотрудничеству местной театральной труппы. Работая непосредственно с актерами, сотрудники по правам человека создали небольшие скетчи, иллюстрирующие проблему прав человека. Затем актеры показывали эти спектакли в деревнях и городах на языке киньяруанда, понятном всем жителям страны. После представлений актеры проводили обсуждения со зрителями о том, что они хотели сказать своим спектаклем и какие уроки по правам человека зрители вынесли. Такой подход также применялся в других странах с высоким уровнем безграмотности, таких, как Ангола, Бурунди, Гаити, и оказался очень успешным.

Радио также является важнейшим способом поддержания связи с гражданским обществом в местах, где и связь, и транспорт проблематичны. Передачи со звонками в прямой эфир, обсуждения вопросов прав человека, судебной и полицейской системы за круглым столом и радиоспектакли были услышаны широкой аудиторией. Важнее

всего того, что эти инициативы используют местные таланты и что они сравнительно недороги, что повышает вероятность того, что они могут быть продолжены после прекращения международной помощи, которая обязательно прекратится.

Сосредоточенность на молодежных группах и детях школьного возраста прививает ценности в области прав человека будущим лидерам страны и родителям. В Косово сотрудники Организации Объединенных Наций по правам человека быстро поняли, что дети зачастую гораздо более толерантны, чем их родители, и почувствовали, что у них больше общего с молодежью их возраста, независимо от этнических различий, чем со старшим поколением их собственной национальности. Отталкиваясь от этого наблюдения. Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (МООНВАК) организовала разнообразные молодежные мероприятия с упором на спорт, музыку, компьютеры, уроки английского языка и развлечения. Они выяснили, что все дети слушают одну и ту же музыку и болеют за одни и те же футбольные команды, все они хотят выучить английский язык и научиться пользоваться Интернетом. Вскоре совместные занятия албанских, сербских, турецких, цыганских детей и детей мусульман славянского происхождения в молодежных центрах стали привычным явлением.

Во многих постконфликтных ситуациях процветает жестокая дискриминация женщин, зачастую “оправдываемая” или хотя бы объясняемая культурными традициями или незыблемыми устоями. Комитет по правам человека издал достаточно бескомпромиссное замечание общего порядка по данному вопросу, отмечая следующее:

“Неравенство женщин во всем мире имеет глубокие корни в традициях, истории и культуре, включая религиозные воззрения. О подчиненной роли женщин в некоторых странах говорит высокий процент аборт, если дородовое обследование показывает, что родится девочка. Государства-участники должны обеспечить, чтобы традиционные, исторические или культурные предрассудки не служили оправданием нарушений права женщин на равенство перед законом и равное осуществление всех предусмотренных Пактом прав”.¹⁶

В действительности все не так просто. Местные НПО, в особенности те, что специализируются на проблемах женщин, и общественные деятели, более всего уважаемые в местном сообществе, должны возглавить движение к переменам в этой и смежных областях. На это может потребоваться время. Но это не означает, что миротворческие операции должны избегать вопросов дискриминации какого бы то ни было рода и из какого бы то ни было источника. Скорее, это является вопросом выбора верной тактики, которая принесет реальные результаты и улучшит участь тех, кто страдает от не-

¹⁶ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 28 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, пункт 5).

равного обращения.¹⁷ Опыт показал, что укрепление потенциала женских организаций оказывает эффект многократного усиления в обеспечении соблюдения прав человека и верховенства закона.

Сектор НПО должен участвовать в процессе разработки стратегий; кампании по информированию общественности, разъясняющие важность участия населения в реформе судебных органов, полиции и пенитенциарной системы, чрезвычайно важны. Это также поможет управлять ожидаемыми результатами, поскольку реформа судебной системы является долговременным и зачастую медленным процессом.

Международная помощь будет предоставляться лишь ограниченное время. Поэтому оставить после себя сильные, энергичные и эффективные НПО и другие группы гражданского общества должно быть приоритетной задачей. Ключевой вопрос для оценки успеха или неуспеха программы по правам человека в рамках миротворческой операции состоит в том, являются ли государственные и негосударственные институты, на которые возложена обязанность защищать права человека, более жизнеспособными сейчас, чем в начале операции по поддержанию мира.

¹⁷ Хороший пример можно привести из Сьерра-Леоне, где после многочисленных усилий, направленных на прекращение практики калечащих операций на женских половых органах, Организация Объединенных Наций заручилась поддержкой местного исламского клирика или муллы. Он отметил, что Коран не допускает такой практики и что она является фактически неисламской и должна быть прекращена. Его слово было гораздо более весомым, чем протесты со стороны международного сообщества. Аналогичный подход применялся в Афганистане, где муллы во время пятничных проповедей осудили насилие в семье.

III. РЯД КЛЮЧЕВЫХ И ПРИОРИТЕТНЫХ ВОПРОСОВ ДЛЯ СЕКТОРА УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ И ЕГО ИНСТИТУТОВ

А. Связи между основными институтами

Во многих государствах, находящихся в состоянии конфликта, ключевые институты правосудия, такие, как судебные органы, полиция и пенитенциарная система, слишком часто функционируют как отдельные и даже враждующие княжества. Они почти не сотрудничают друг с другом и часто спорят из-за того, кто будет контролировать прибыльные источники доходов, такие, как продажа рабочих мест, обложение “налогами” различные службы и криминальные предприятия, занимающиеся вымогательством, вовлеченные в контрабанду, торговлю женщинами и детьми, наркотиками, бриллиантами, колтаном (ценный компонент сотовых телефонов в Демократической Республике Конго) и аналогичными ресурсами. Эти институты редко выполняли свои обязанности, установленные законом, что послужило одной из непосредственных причин возникновения конфликта.

Таким образом, оказание содействия в повышении профессионализма каждого из этих институтов при одновременном наведении мостов между ними, учитывая их ограниченное взаимодействие в прошлом, будет огромной трудностью для миротворцев. Преодолеть собственническую психологию и инстинкты самоизоляции нелегко, в особенности там, где власть рассматривается в качестве конечной цели, а выигрыш одной группой автоматически означает проигрыш другой.

Полиции, прокуратуре и судам придется установить бесперебойную связь и рабочие взаимоотношения. Кто ведет следствие, кто задерживает подозреваемых, кто делится информацией и когда? Доктрина и обучение должны дать четкие ответы на эти вопросы. Военным в особенности придется смириться со своей существенно сократившейся ролью в правоохранительной сфере и переключением основного внимания на их ключевые задачи по обеспечению национальной безопасности и оказанию помощи в чрезвычайных обстоятельствах. В некоторых странах, таких, как Афганистан, Сальвадор и Гватемала, военные часто вмешивались во внутренние дела, что зачастую

имело пагубные последствия для верховенства закона и уважения прав человека. Миротворцы должны постоянно подчеркивать необходимость надлежащего разграничения полномочий между полицейскими и военными органами. Ничто так быстро не подорвет усилия по проведению реформы, как если население увидит, что старые порядки остались без изменения.

В. Укрепление институтов

Миротворческие операции должны уделять больше внимания наращиванию потенциала правоохранительных органов, позволяя им действовать открыто и беспристрастно, в то же время сохраняя контроль над приемом, продвижением и увольнением их персонала, бюджетами, программами закупок и механизмами надзора. Укрепление этих главных движущих сил добросовестного внутреннего управления в секторе правосудия требует особого внимания, квалификации и непрерывного наблюдения со стороны миротворцев.

1. Надзорные органы

Механизмы подотчетности, внутренней и/или внешней, имеют принципиальное значение для любых усилий в области обеспечения правопорядка. Для судов подразделения правовой инспекции или внутренние дисциплинарные органы должны располагать достаточными ресурсами и быть полностью независимыми; ненадлежащее поведение представителей судебных органов должно наказываться быстро и справедливо, иначе все утратят доверие ко всему предприятию, вполне справедливо полагая, что практически ничего не изменилось. Судьи, прокуроры и юристы в целом должны придерживаться наивысших стандартов профессиональной этики и честности. Негативным примером в этом плане является Афганистан. Внутренний дисциплинарный механизм его верховного суда слаб и неэффективен; коррупция и должностные преступления являются распространенным явлением, подрывая веру людей в то, что положение изменится, и судьи по-прежнему не будут нести ответственности за свое поведение.

Установление эффективных внутренних и внешних механизмов подотчетности полиции является задачей первостепенной важности в рамках миротворческой операции. Прозрачные и справедливые механизмы подотчетности помогут обеспечить дисциплину в рядах полиции и завоевать общественное доверие. Это один из наиболее важных аспектов повышения уважения прав человека со стороны полиции. Безнаказанность полиции представляла собой огромную проблему во многих странах. Полицейским сходили с рук убийства, пытки, изнасилования и вымогательство. Любое должностное нарушение со стороны обновленной полиции будет оказывать пагубное воздействие на реформу. Население увидит, что новая полиция ничем не отличается от старой, она не заслуживает его доверия и поддержки, и очень быстро начнет развиваться опасная динамика. Такая ситуация сложилась в Сальвадоре в самом начале работы

миссии Организации Объединенных Наций, в то время как на Гаити все происходило иначе: энергичный Генеральный инспектор новой гаитянской Национальной полиции в 1994-1995 годах привлек к дисциплинарной ответственности, отстранил от должности и даже передал в руки правосудия сотрудников полиции, допустивших должностные нарушения и злоупотребления. Это было революционным событием на Гаити и ясно дало понять как полиции, так и населению: с безнаказанностью покончено; за нарушение закона или этического кодекса полицейских можно лишиться работы и даже попасть в тюрьму.

О каких бы институтах ни шла речь – о полиции, судах, тюрьмах, вооруженных силах, службах разведки, таможне, пограничной службе, строительной инспекции, налоговой службе или инспекции в области здравоохранения, – самым важным условием успеха является создание и поддержание активных взаимоотношений между правоохранительным органом и органом, осуществляющим надзор над ним. Кроме того, резолюции Совета Безопасности и мандат миротворческой операции должны включать механизм мониторинга, позволяющий Организации Объединенных Наций отслеживать любые достижения в области отправления правосудия, правоохранительной деятельности и связанной с этим деятельности по обеспечению правопорядка. Мерила и контрольные показатели деятельности судебных органов и полиции, например, должны включать этническое, расовое и гендерное разнообразие основного персонала, финансовые ресурсы (процент от национального бюджета, выделяемый на содержание судов), объективные критерии приема и продвижения по службе, прозрачные механизмы принятия решений, подотчетность и применимость профессиональных этических кодексов и защита от вмешательства извне.

Общественность должна знать и быть уверена в любой процедуре обжалования, учрежденной для выявления нарушений профессиональной этики или криминальной деятельности со стороны государственных должностных лиц. Если сотрудник полиции или служащий суда совершил какой-либо проступок, может ли гражданин подать жалобу и быть уверенным, что она будет рассмотрена, а не навеки положена под сукно? Полиция, судебные органы, пенитенциарная система и другие государственные учреждения должны провести кампанию по информированию общественности и разъяснению гражданам, как они могут подавать жалобы на должностные нарушения. Соответствующий генеральный инспектор, омбудсмен, гражданский или внутренний наблюдательный совет, национальная комиссия по правам человека должны издавать публичные доклады, проводить брифинги для прессы, издавать пресс-релизы с описанием утверждений, характера предполагаемого проступка и фамилий, звания или чинов вовлеченных лиц. Какое-то время в середине 1990-х годов Управление Генерального инспектора новой гаитянской Национальной полиции проводило еженедельные пресс-конференции, где объявлялось количество поступивших жалоб на действия полиции, принятые меры – включая передачу серьезных дел для уголовного преследования – и обновленные данные о статусе ранее возбужденных дел. Полиция также предоставля-

ла информацию об уровне преступности, местах с повышенным уровнем преступности и статистику о характере совершенных правонарушений. Такая открытость побудила население работать с полицией, предоставлять информацию, сведения, полученные частным образом, опознавать подозреваемых и предотвращать преступления.

Надзорные органы также служат другим важным целям, помимо оценки поведения и наказания за должностные преступления. Подразделение внутренних дел или Управление Генерального инспектора должны также поддержать “анализ и изменение систем регулирования и управления и практики деятельности полиции [или других органов сектора юстиции] для оптимизации их потенциала и улучшения их работы как с точки зрения эффективности, так и этики”.¹⁸ Внутренние дисциплинарные механизмы, будучи справедливыми и объективными, стимулируют добросовестное поведение, поскольку они непосредственно влияют на карьеру должностного лица. Данные об оценке деятельности подшиваются в личные дела, которые впоследствии влияют на служебные повышения, переводы на другую должность, повышения заработной платы, назначения, возможности дальнейшего обучения и повышения квалификации.

Хотя некоторые государственные должностные лица сопротивляются осуществлению надзора, особенно со стороны внешних органов, как помехе эффективной борьбе с преступностью или отправлению правосудия, специалист по реформе полиции Дэвид Бейли высказывает предположение, что вместо представления вопроса в качестве альтернативы между надзором и эффективностью подотчетность и уважение прав человека могут рассматриваться как вопросы управления и показателей деятельности.

*“Я полагаю, что разумная тактика работы с полицией состоит не в том, чтобы ошарашить их уважением внешних методов подотчетности, как бы хорошо я ни относился ко многим из них, а в совместной работе с ними, чтобы привлечь их на нашу сторону в перемене их управленческого мышления”.*¹⁹

Это справедливо независимо от института: полиции, судов, пенитенциарных учреждений или гражданских служащих в целом.

Общий анализ как со стороны внутренних надзорных органов, так и внешних гражданских наблюдательных советов выявляет модели, тенденции и проблемы, основанные на делах/жалобах, поданных в каждый орган. Такая информация вызывает изменения политической линии, позволяет сделать рекомендации, адаптировать системы обучения и структуру поощрений. Полиция, прокуратура, судебные органы и другие участ-

¹⁸ Rachel Neild, *Themes and Debates in Public Security Sector Reform: A Manual for Civil Society: Internal Controls and Disciplinary Units* (Washington, D.C., Washington Office on Latin America, 1998), pp. 1–2.

¹⁹ Melissa Ziegler and Rachel Neild, *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community* (Washington, D.C., Washington Office on Latin America, 2002), p. 10.

ники правоохранительной деятельности хотят узнать, какая тактика и практика вызывает жалобы со стороны гражданского населения. Анализ тенденций насилия, горячих точек или тактик, ведущих к правонарушениям, принципиально важен для принятия мер по устранению недостатков и осуществления реформ.

*2. Проверка и оценка качества работы*²⁰

Проверка действующих должностных лиц с целью установления их пригодности для продолжения службы является, вероятно, самым естественным связующим звеном между правосудием переходного периода и институциональной реформой. Отстранение от службы лиц, которые не должны служить в полиции, армии, пенитенциарных учреждениях или судебных органах из-за своего поведения в прошлом, не только решает проблему их ответственности за прошлые действия, но и гарантирует, что в будущем они уже не смогут совершить должностных нарушений. Их отстранение от должности одновременно реформирует учреждение, в котором они служат. Например, оценка квалификации судей в Боснии и Герцеговине с одновременным проведением всестороннего процесса новых назначений оказалась эффективным способом содействовать реформированию судебной системы страны.

В то же время проверка затрагивает многие другие важнейшие вопросы институциональной реформы: более беспристрастный прием на службу, совершенствование обучения, подкрепляющие действия, или “позитивная дискриминация”, более прочная финансовая основа для противодействия коррупции, процедуры гражданского иска, надзорные органы, кодексы поведения, положения об осведомителях, совершенствование управления, кадровая политика и администрация.

Далее, процесс назначения и пребывания в должности, заработная плата сотрудников судебных органов должны быть организованы так, чтобы повысить их способность принимать решения, не зависящие от политического влияния, финансового давления и прочего вмешательства извне. Необходимо создать такие механизмы, как верховный совет по вопросам судебной практики или омбудсмен для приема жалоб от населения на действия судей, прокуроров и любых других служащих судебных органов, совершенные в рамках их служебной деятельности. Сотрудники судебных органов должны подлежать дисциплинарному воздействию, отстранению от должности и/или увольнению со службы только по причине некомпетентности или совершения должностных нарушений, что делает их непригодными для выполнения их профессиональных обязанностей согласно установленным нормам поведения судебных служащих. Сотрудники по судебным вопросам различных миротворческих операций Организации Объединенных Наций помогали в составлении кодексов поведения судей и прокуроров,

²⁰ Более всестороннюю информацию о проверке см. инструмент УВКПЧ по обеспечению господства права, касающийся проверки, для государств в постконфликтный период.

основываясь на существующих стандартах, установленных *Основными принципами независимости судебных органов, и Руководящими принципами, касающимися роли лиц, осуществляющих судебное преследование.*

3. Программы обучения

Работа миротворческих операций Организации Объединенных Наций по поддержанию правопорядка обычно бывает сосредоточена на обучении. Они выделяют существенные ресурсы и много времени на обучение полицейских, судей, секретарей суда, адвокатов защиты, тюремных служащих, законодателей, журналистов, управляющих делами суда, пограничников и таможенных служащих. Из всего накопленного опыта был вынесен ряд уроков относительно того, как сделать обучение эффективным:

- Все обучение для работников суда, полицейских, НПО, законодателей и т. д. должно носить исключительно практический характер и использовать педагогические инструменты, включающие в себя активное обучение, участие в работе, ролевые игры, решение проблем, изучение конкретных примеров, выработку стратегий и занятия в малых группах. Эти занятия должны основываться на реальных проблемах страны, а не безумно использовать учебники, содержащие общие рекомендации для всех. Так, в одном из конкретных примеров, рассмотренных во время занятий на Гаити, описывался случай, когда женщину ограбили в ее собственной машине, припаркованной на крупной автостоянке возле торгового центра; другой был посвящен прослушиванию домашнего телефона в частной квартире. Но крупные автостоянки перед торговыми центрами, частные автомобили и домашние телефоны не столь широко распространены на Гаити, и учебный материал пришлось пересматривать после ряда неловких ситуаций в ходе классных занятий.
- Взрослые люди обучаются лучше всего при активном участии в процессе; пассивное слушание и длинные лекции, в особенности теоретические или научные, должны быть ограничены.
- По возможности, классные или академические занятия должны подкрепляться активной практической тренировкой. Обучение в процессе работы подкрепляет полученные знания и в то же время позволяет получать информацию с мест службы и сообщать в учебные центры, какие аспекты обучения необходимо усилить и какие новые вопросы возникли. Это справедливо в отношении всего спектра институтов по укреплению правопорядка (полиции, пенитенциарных учреждений, судебных органов, государственных служащих).
- Необходимо стимулировать совместное обучение работников судов, пенитенциарных учреждений, полиции и специалистов по вопросам прав человека, чтобы представители каждого ведомства более четко осознавали различные роли, кото-

рые они играют, и вырабатывали навыки работы единой командой. Обеспечение верховенства закона зависит от всех этих секторов. Это является практическим способом укрепить необходимость сотрудничества, контактов и координации деятельности, как описано выше.

- Все содействие в обучении должно быть направлено на достижение следующих целей: передавать навыки, знания и инструменты для укрепления местных институтов, отвечающих за обеспечение правопорядка. Могут ли местные НПО, национальные комиссии по правам человека, гражданские советы по наблюдению за полицией и омбудсмены отчитываться, осуществлять мониторинг и содействовать продолжению наращивания потенциала без дальнейшей помощи международных экспертов?

Миротворческая операция Организации Объединенных Наций в Тимор-Лешти выявила ряд дополнительных важных элементов успешного обучения:

- Удачно подобрать преподавателей – людей, обладающих не только техническими знаниями, но и практическим опытом и способностью активно вовлекать участников, продвигать анализ и решение проблем, а не простое заучивание и повторение пройденного.
- Надлежащие навыки по обеспечению правопорядка будь то в области прав человека в отношении судебных органов, полицейской службы или в смежных отраслях должны применяться совместно, а основная направленность должна быть на реальные события – оперативные и злободневные, – а не на научные, теоретические или абстрактные аспекты. В то же время преподаватели не могут просто рассказывать истории или анекдоты – примеры, даже взятые из реальной жизни, должны служить цели подкрепления или иллюстрации важного урока или навыка. Ключевыми словами здесь являются точность и актуальность.
- Вопрос о правах человека в какой бы то ни было области правопорядка не должен быть дополнительным и не должен быть привязан лишь к проблемам гетто, а его необходимо включать, соотносить и делать частью любого вопроса, затрагиваемого в любом процессе обучения.
- Многие представители правовых отраслей привыкли к использованию системы образования, основанной на заучивании наизусть, и фактически не поощряли анализ, критическое мышление и независимые суждения, поэтому преподаватели должны осознавать, насколько непривычным может быть процесс активного обучения, основанного на глубоком совместном изучении конкретных дел, особенно на начальном этапе. Обучающиеся должны понимать, что их активное участие имеет решающее значение для успеха обучения.

- В таких странах, как Тимор-Лешти, где никогда не существовало демократической полицейской службы, основанной на уважении прав человека, или независимых, свободных и справедливых судебных органов, важно уделить внимание основным государственным структурам, роли полиции, судов, парламента и т. д. в демократическом государстве, подчеркивая мысль о том, что люди построили “дом” – свою конституцию, – фундаментом которого являются права человека и господство права. Такой подход очень хорошо сработал с проходящими обучение полицейскими Тимора-Лешти.
- Привлечение полицейских, судей, прокуроров и других государственных должностных лиц к участию в программах обучения для НПО и гражданского общества повышает их престиж, углубляет их знания по вопросам прав человека, верховенства закона и добросовестного управления, в то же время укрепляя связи и доверие с общинами, которым они служат. Организация Объединенных Наций организовала ряд учебных занятий, в ходе которых представители полицейской службы Тимора-Лешти, например, посещали школы и женские организации, где они беседовали о правах человека. В результате и полиция, и община получили более глубокие знания в области прав человека, и общественное мнение о полиции также улучшилось. Помимо формального обучения, Организация Объединенных Наций также организовывала обеды, проводимые полицейской службой Тимора-Лешти для руководителей общин, в ходе которых обсуждались проблемы и тревоги. Эти встречи дают возможность полиции услышать, что волнует общество, которому они призваны служить и которое должны защищать, разъяснить любые вопросы, которые могут возникнуть у общины в отношении роли полиции, а также позволяют обеим сторонам составлять стратегии на будущее: устанавливать приоритеты, планировать последующую деятельность и совместные проекты полиции и общины.
- Национальные участники должны по возможности сами реализовывать проекты, а обучение обучающихся должно происходить автоматически; всегда нужно “укреплять, а не заменять” местные институты и таланты.

4. Непрерывное содействие сектору правосудия

Миссии Организации Объединенных Наций по правам человека в Камбодже и Гватемале создали специальные подразделения для работы с местными судебными органами. Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже (ЮНТАК) организовал программы обучения для общественных защитников, прокуроров и судей. Эта программа продолжает функционировать сегодня под руководством международного НПО при содействии Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, спустя несколько лет после роспуска ЮНТАК. Однако международное сообщество не обеспечило достаточного финансирования для осуществления широкомасштабных усилий по перестройке судебной системы Камбоджи.

Достаточное финансирование было обеспечено в Гватемале, где наблюдатели по правам человека провели критический разбор системы правосудия. При финансовой поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) сотрудник по правам человека организовал курсы и постоянное обучение по правовым вопросам для гватемальских юристов и наблюдателей по правам человека. В самом начале работы Контрольной миссии Организации Объединенных Наций в Гватемале был выделен персонал для работы с генеральной прокуратурой для оказания помощи в планировании расследований и судебных преследований. Проводятся регулярные встречи с ПРООН и двусторонними донорами для избежания напрасных усилий и дублирования.

5. Потребность в существенном и всестороннем наращивании институционального потенциала

Хотя эффективный надзор, тщательные процедуры найма, проверка должностных лиц при исполнении обязанностей и практическая подготовка необходимы для обеспечения правопорядка и для всего сектора правосудия в переходный период, их недостаточно для обеспечения устойчивых перемен и строительства сильных, самостоятельных и заслуживающих доверия институтов. Пожалуй, Организация Объединенных Наций сделала чрезмерный упор на обучении, что привело к впечатляющим, но зачастую обманчивым результатам. “Мы подготовили 3000 полицейских за семь месяцев” звучит неплохо, но если этими полицейскими не управлять надлежащим образом, если их карьерный рост основан на кумовстве, а не на заслугах, или если им платят мало и задерживают заработную плату по несколько месяцев, если у них нет транспортных средств, раций или даже сменного комплекта униформы, то органы, осуществляющие обучение, проверку и надзор, мало что смогут сделать для укрепления верховенства закона и уважения прав человека.

Успех реформы по обеспечению верховенства закона зависит от институционального развития в прошлом недееспособных, коррумпированных, раздутых институтов, откровенно враждебных по отношению к потребителям, разрываемых вмешательством извне, погрязших в фаворитизме и отличающихся полным отсутствием подотчетности и прозрачности. Миротворцы Организации Объединенных Наций должны уделять гораздо больше внимания и ресурсов таким вопросам, как карьерное развитие, прозрачность управления, составление бюджета, финансовый надзор, планирование, материально-техническое обеспечение и закупки – наращивание институционального потенциала в целом.

Успех реформы полиции и судебной системы в той же мере касается вопросов управления кадрами, установленных процедур карьерного роста и прозрачных дисциплинарных процедур, как и проблем обучения по вопросам прав человека и кампаний по повышению осведомленности, а также усовершенствованного оборудования по

борьбе с преступностью и компьютеризованной системы управления делами. Однако первыми зачастую пренебрегают в пользу последних. Например, несмотря на упорные попытки реформировать полицию в бывшей Югославской Республике Македонии и серьезное обучение по проблемам прав человека, этнически обусловленное и политически тенденциозное принятие решений охватывает все аспекты деятельности полиции. Организации Объединенных Наций особенно важно осознать более серьезные трудности в управлении при осуществлении реформы полиции в частности, и реформы правоохранительной системы в целом. Эти институты функционируют не в вакууме, и зачастую реформирования требуют национальные политические устои и система стимулов и наказаний.

Инструменты, разработанные для других областей управления, – диагностика институциональных достоинств, сбор и анализ достоверных сведений, оценка профессиональной деятельности на основе служебных заслуг, меры по оценке воздействия программ, подготовка руководителей, современная практика управления и бюджетного надзора – так же важны для реформирования сектора правосудия, как и инициативы по совершенствованию таможенной, налоговой и других государственных служб, которые Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Международный валютный фонд и двусторонние доноры, такие, как Агентство международного развития США, Министерство международного развития Соединенного Королевства, Канадское агентство международного развития и Шведское агентство по развитию международного сотрудничества, обычно поддерживают в рамках своих различных проектов, касающихся надлежащего управления. Инициативы по реформированию сектора правосудия заслуживают не менее жесткого подхода и строгой отчетности за достижение ощутимых улучшений.

Любая реформированная судебная или полицейская система нуждается в стратегическом планировании – как составлять бюджет, выделять ресурсы, предусматривать потребности в обучении и размещении, выявлять специальные нужды (материально-техническое обеспечение, криминалистическая лаборатория, предотвращение насилия в семье и предоставление консультаций, борьба с организованной преступностью, торговля людьми, наркотиками и т. д.). Миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны обеспечить включение в свои группы по установлению правопорядка специалистов по планированию и экспертов в области администрации и управления, в том числе кадрами и финансами. Эти области, так же, как материально-техническое обеспечение и инфраструктура, часто недооцениваются, хотя и являются ключевыми для успеха.

Независимость судей также требует, чтобы судебная система располагала ресурсами и инструментами, необходимыми для эффективного функционирования. Когда к миротворцам обращаются за помощью в реформировании судебных органов, они должны сначала помочь своим местным коллегам оценить, какие ресурсы имеются в наличии,

а потом определить те, которые могут потребоваться для содействия работе судебной системы. Поскольку вопрос потенциала является основным для преобразования правовой системы, лучше всего провести всестороннюю оценку на начальном этапе миротворческой операции и совместно с принимающей страной разработать стратегический план реформ. Однако Организации Объединенных Наций необходимо работать с местными должностными лицами, чтобы этот стратегический план учитывал потенциал государства по финансированию своей судебной системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Планом также должны быть предусмотрены приоритеты в области реконструкции и реформирования для максимальной гармонизации с аналогичными усилиями в области правоохранительной службы, пенитенциарной системы и государственного управления, с тем чтобы план отражал более широкие политические, культурные, религиозные и прочие приоритеты для принимающей страны.

После того как проекты по реформированию начались, миротворцам лучше всего заниматься оценкой влияния помощи, сообщать о полученных данных властям и предлагать поправки к программам. К примеру, в Руанде сотрудник по правовым вопросам подготовил всестороннее исследование судебной системы Руанды и оценил воздействие проектов содействия для встреч доноров за круглым столом в Женеве в июне 1996 года. Доноры и правительство использовали это исследование при планировании будущих проектов. Наблюдатели МГМГ отмечали, что даже после прохождения подготовки в национальной школе судей многие судьи продолжали брать с населения плату за выдачу ордеров и вынесение решений. Поскольку эти случаи были документированы МГМГ, обучение в данной области было усилено, и правительство осознало необходимость обеспечения регулярных поставок основных материалов в суды – что фактически было проблемой материально-технического обеспечения и управления, а не коррупции.

6. Потребность в достоверных и надежных данных

Ведение учета должно быть тщательным, с тем чтобы предотвратить попытки прикрыть случаи полицейского произвола, неправомерные действия судьи или неэффективности. Получение базовой информации для статистического анализа преступности, соотношения судебных дел и численность заключенных (в ожидании суда или осужденных) позволяет оценить воздействие реформы. Инициативы Организации Объединенных Наций по установлению правопорядка должны проводиться при участии экспертов по управлению данными и статистике. Это является ключом к устойчивой институциональной реформе. Отсутствие достоверных данных мешало даже зрелым полицейским силам и работникам судов в развитых странах полностью осознать размах и характер полицейского произвола, опозданий в решении дел и переполненности тюрем, а также, что не менее важно, разработать мероприятия по исправлению ситуации и оценить воздействие реформ. Чем более тщательной и всесторонней будет информация, тем более подробный, сложный и эффективный анализ правоохранительной

деятельности может быть подготовлен Организацией Объединенных Наций. Использование доброкачественной информации приводит к доброкачественной политике и практике, что в свою очередь приводит к большему уважению верховенства закона.

7. Координация деятельности доноров

Иногда эксперты направляются на работу в министерство юстиции, полицию, пенитенциарные учреждения и прокуратуру, где они могут ежедневно предлагать свои знания в рабочей обстановке, что представляет собой форму обучения в процессе работы. Франция направила двух сотрудников своего Министерства юстиции на работу в гаитянское министерство, где они должны были делиться профессиональным опытом в управлении делами, администрировании и управлении кадрами. Правительства Бельгии, Канады, Германии и Нидерландов направили сотрудников в Министерство юстиции Руанды для работы над широким кругом вопросов, включая общее руководство, администрирование, разработку законодательства и управление современными информационными системами.

Однако доноры должны доносить последовательную идею и создать слаженно функционирующую программу помощи. Слишком часто доноры пытаются экспортировать свои собственные системы и иногда вступают в неуместные и контрпродуктивные споры. В других случаях доноры не проводят надлежащих взаимных консультаций, что неизбежно приводит к пустым тратам, дублированию или пробелам в охвате. Организация Объединенных Наций может сыграть важную роль в оказании содействия донорам в общении с другими донорами и властями.

Учреждения Организации Объединенных Наций также должны активизировать свое участие в укреплении государственных и негосударственных институтов в секторе правосудия. По сути это подготовительная работа; миротворческие операции обычно проводятся лишь ограниченное время. ПРООН и ЮНИСЕФ, например, часто работали в странах в течение многих лет и до и во время конфликта. Они располагают большими офисами, укомплектованными в основном национальным персоналом, и поэтому они сами имеют уникальный потенциал для содействия долгосрочному развитию ключевых институтов сектора правосудия. Они также располагают знаниями в таких областях, как разработка проектов, оценка и управление данными. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций должны принимать участие в реформировании сектора правосудия на более ранних этапах и более активно и предлагать свои знания и ресурсы. А миротворцы должны установить хорошие рабочие отношения с этими учреждениями и региональными органами (ОАГ, Европейский союз, ОБСЕ, Совет Европы, Африканский союз), которые будут продолжать работу в постконфликтных странах еще долгое время после ухода миротворцев.

IV. ПОВЕДЕНИЕ МИРОТВОРЦЕВ

Отчеты о грубых нарушениях, допущенных миротворцами Организации Объединенных Наций – военными, полицейскими и гражданскими сотрудниками, подрывают усилия по строительству правового государства. Как может Организация Объединенных Наций поучать других необходимости соблюдать законы, бороться с безнаказанностью, применять единые стандарты ко всем без дискриминации и придерживаться принципа, что никто не может быть выше закона, в то время как ее собственные миротворцы нарушают эти принципы? Многочисленные недавние хорошо документированные сообщения из Боснии и Герцеговины, Демократической Республики Конго, Западной Африки и Косово иллюстрируют глубину проблемы. Некоторые миротворцы в этих странах были вовлечены в торговлю женщинами и детьми, контрабанду наркотиков, оказание покровительства проституткам, в том числе детям, и прочую криминальную деятельность. Во многих случаях предполагаемый нарушитель попросту отправляется домой, где наказание сомнительно либо полностью отсутствует.

Это передает страшный сигнал принимающей стране и делает и без того трудную задачу неизмеримо сложнее. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны более активно проводить брифинги, обучение и надзор над своим собственным персоналом и не задумываясь наказывать нарушителей и штрафовать командировавшие их государства, если они отказываются применить к нарушителям санкции. Международный персонал миротворческих операций, как гражданский, так и военный, должен придерживаться наивысших стандартов подотчетности и прозрачности.

Заключение

Реформа сектора правосудия играет центральную роль в обеспечении международного мира и безопасности, а следовательно, в развитии. Неудача в этой области может привести к возобновлению кровопролития. При осуществлении миротворческих операций следует придерживаться следующих положительных примеров, выведенных из предшествующего анализа реформ сектора правосудия, с необходимыми изменениями с учетом местных особенностей.

- Верховенство закона должно рассматриваться как гибкая концепция. Это больше, чем просто реформирование судов, систем уголовного правосудия и уголовного права. Во многих странах приоритетом являются споры вокруг собственности, регистрация рождений, правосудие в отношении несовершеннолетних, гражданство/безгражданство, коррупция, реформа государственного управления/гражданской службы, демобилизация и разоружение комбатантов.
- Реформа сектора правосудия должна получать незамедлительное внимание и существенные ресурсы с самого начала операции по поддержанию мира. Слишком длительное ожидание или предоставление нарушителям возможности “развернуться” может существенно усложнить задачу, и наверстать упущенное время и импульс будет практически невозможно. Мародерство и беззаконие в Ираке после падения режима Саддама Хуссейна и волна насилия в Косово сразу по окончании бомбардировок силами Организации Североатлантического договора представляют веское доказательство этого урока.
- Организация Объединенных Наций, доноры и правительство принимающей страны должны прийти к соглашению относительно общей стратегии по обеспечению верховенства закона, уточняя приоритеты, последовательность действий, контрольные показатели, индикаторы, механизмы оценки, обязанности и сроки реализации. Последующая деятельность так же важна, как планирование и координация. Основные доноры должны закладывать в бюджет материальные нужды функционирующей судебной, полицейской и пенитенциарной системы; в то же время они должны принимать во внимание долгосрочную способность стран финансировать эти ключевые институты из налоговых поступлений и других источников. Содержать эффективную и честную судебную систему, оснастить, обучить и оплатить службу компетентных и честных профессионалов полицейской и пенитенциарной системы требует значительных средств.
- Слишком часто отсутствовала координация действий внутри Организации Объединенных Наций и между Организацией Объединенных Наций и основными двусторонними участниками.

- Интенсивное и реальное привлечение к работе местных специалистов, как правительственных, так и неправительственных, на самых ранних этапах имеет принципиальное значение для достижения успеха.
- Организация Объединенных Наций никогда не должна применять универсальных подходов к вопросам верховенства закона. Хотя ряд принципов являются универсальными и многие подходы оказались эффективными в различных условиях, конкретные рецепты по реформированию правоохранительного сектора можно получить в результате информированного анализа местных условий.
- Неправительственные организации и гражданское общество в целом должны участвовать в разработке стратегий. Организации, предоставляющие международную помощь, должны с самого начала сформировать крепкие рабочие отношения с местными НПО. Необходимо делиться информацией, если это не мешает соображениям безопасности; местные НПО должны на самых ранних этапах привлекаться к планированию и реализации проектов, их участие должно быть реальным, а не чисто формальным.
- Кампании по информированию общественности и разъяснению важности участия населения в реформе системы правосудия имеют принципиальное значение. Это также поможет в управлении ожидаемыми результатами, так как это долговременный и зачастую медленный процесс.
- Очень важны проекты доступа к правосудию; суды низшей инстанции не должны быть обойдены вниманием в пользу более важных дел и трибуналов. Большинство людей имеет дело с судебной системой на уровне судов низшей инстанции, и именно здесь они должны увидеть, что перемены происходят, и происходят быстро.
- Честное и прозрачное государственное управление (регистрация автотранспортных средств, выдача разрешений на строительство, вывоз мусора, инспекция здравоохранения) играет ключевую роль в обеспечении верховенства закона, о чем часто забывают. Люди чаще имеют дело с государственными органами, чем с судами, и неспособность этих органов надлежащим образом осуществлять свою деятельность, в сочетании с взяточничеством и коррупцией, может резко углубить беззаконие и такое восприятие реальности, что ничего не изменилось. Организации Объединенных Наций необходимо рассматривать программы по борьбе с коррупцией и установлению добросовестного управления как имеющие непосредственное отношение к усилиям по установлению верховенства закона.
- Подразделения судебного надзора и внутренние дисциплинарные органы должны располагать необходимыми ресурсами и быть полностью независимыми. Непра-

вильное поведение работников судебных органов должно быть быстро наказано по справедливости, иначе все разуверится в успехе предприятия.

- Ни одно государство или правительство не является однородным; необходимо попытаться определить союзников, поддерживающих права человека и верховенство права в государственных структурах, и оказывать им содействие.
- Реформы судебной, полицейской и пенитенциарной системы должны проходить одновременно, поскольку они являются частью неразрывного целого и усиливают друг друга.
- В проектах по реформированию полиции упор должен делаться на отношениях между полицией и обществом, работе участковой полиции, правах человека, навыках посредничества и разрешения конфликтов и способов проведения уголовного расследования, основанных на уважении прав человека и в то же время эффективных для раскрытия преступлений. Повышение уровня преступности в постконфликтных условиях – типичное явление, подрывающее не только безопасность, но и возможность обеспечения верховенства закона. Эффективная система борьбы с преступностью, основанная на уважении прав человека, является высокоприоритетной задачей.
- Широкомасштабные национальные кампании по информированию общественности должны разъяснять роль новой или реформированной полиции и судов в демократическом обществе. Необходимо проводить регулярные встречи полиции с общественными организациями, а также между судьями, прокурорами, работниками судов и общиной, которой они служат.
- Международные организации, предоставляющие помощь, должны уделять особое внимание оказанию содействия полиции в разработке и применении внутренних кодексов поведения и дисциплинарных процедур и помогать генеральным инспекторам в расследовании и наказании полицейских за служебные нарушения, вовлеченность в коррупцию или криминальную деятельность. Полицейский произвол должен караться справедливо и быстро, иначе новая полиция будет во многом походить на старую, подрывая саму возможность реформы.
- Все обучение для работников судов, полиции, НПО, законодателей и т. д. должно быть практическим и использовать педагогические приемы, включающие активное обучение, участие в работе, ролевые игры, решение проблем и занятия в малых группах.
- По возможности, классное или академическое обучение должно подкрепляться активной практической тренировкой. Обучение в процессе работы подкрепляет

полученные знания и в то же время позволяет получать информацию с мест службы и сообщать в учебные центры, какие аспекты обучения необходимо усилить и какие новые вопросы возникли. Это справедливо в отношении всего спектра институтов по укреплению правопорядка (полиции, пенитенциарных учреждений, судебных органов, государственных служащих).

- Необходимо стимулировать совместное обучение работников судов, пенитенциарных учреждений, полиции и специалистов по вопросам прав человека, чтобы представители каждого ведомства более четко осознавали различные роли, которые они играют, и вырабатывали навыки работы единой командой. Обеспечение верховенства закона зависит от всех этих секторов.
- Все содействие в обучении должно быть направлено на достижение следующих целей: передавать навыки, знания и инструменты для укрепления местных институтов, отвечающих за обеспечение правопорядка. Могут ли местные НПО, национальные комиссии по правам человека, гражданские советы по наблюдению за полицией и омбудсмены отчитываться, осуществлять мониторинг и содействовать продолжению наращивания потенциала без дальнейшей помощи международных экспертов?
- Оперативный принцип проведения всех реформ сектора правосудия должен состоять в укреплении, а не в замене местных институтов и структур, где это только возможно.
- Миротворческие операции должны применять инновационные методы общения с местной общественностью, используя местные культурные традиции и массовые зрелищные мероприятия, такие, как местные театральные труппы и радио для распространения необходимой информации и стимулирования обсуждения важности верховенства закона.
- Общество принимающей страны должно определять оптимальные подходы к решению проблем прошлых преступлений и нарушений внутреннего или международного законодательства. Международные эксперты могут предложить помощь, обрисовав возможные решения и предоставив информацию о том, как поступали другие страны в аналогичных ситуациях в плане судебного преследования, усилий по установлению истины, репараций и извинений. Однако одна из форм правосудия необходима для какого-либо реального примирения. Это никогда не является вопросом «или/или».

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ПРИМЕРНОЕ РУКОВОДСТВО ПО РАБОТЕ С СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ

Сотрудники полиции и других правоохранительных органов, наделенные властью и полномочиями производить арест и задержание, играют ключевую роль в отправлении правосудия. Миротворцы должны установить с ними профессиональные рабочие отношения, позволяющие им осуществлять надзор за деятельностью правоохранительных органов, поднимать беспокоящие их вопросы перед представителями государственной власти и сообщать о любых проблемах в штаб-квартиру своей миссии.

Мандаты большинства сотрудников по правам человека и поддержанию мира включают обязанность осуществлять надзор за соблюдением прав на физическую неприкосновенность и свободу (свободу от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, свободу от незаконного ареста и задержания, а главное – право на жизнь). Эти права гарантированы важнейшими международными договорами по правам человека (*Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток*) и национальным законодательством.

Миротворцы должны изучить международные нормы, регулирующие полицейскую практику в области ареста и задержания. Эти вопросы необходимо включить в учебную подготовку перед развертыванием персонала, и каждая миротворческая операция должна располагать полным набором текстов важнейших договоров и документов по правам человека. *Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка и Минимальные стандартные правила обращения с заключенными* должны быть охвачены учебной подготовкой перед развертыванием и вводным инструктажем.

Наблюдателям также необходимо ознакомиться с положениями национального законодательства, регулирующего полицейскую практику. Например, кто уполномочен производить арест? Необходимы ли письменные ордера на арест во всех случаях или существуют исключения? Когда являются законными обыски? На Гаити аресты и обыски не могут быть произведены в период между 18.00 и 6.00, за исключением случаев, когда полицейские стали свидетелями совершения преступления. Наблюдатели из МГМТ, знавшие об этом положении, смогли доказать полиции, что некоторые аресты были произведены незаконно, и добились освобождения арестованных.

Наблюдатели также должны быть ознакомлены с законом о досудебном задержании. Большинство национальных правовых кодексов устанавливают жесткие ограничения на время, в течение которого человек может оставаться в заключении до суда. Если в течение этого установленного законом срока задержанный не предстанет перед судом для предъявления обвинений или слушания дела, он должен быть освобожден из-под стражи, в противном случае судья должен издать постановление о законности его дальнейшего задержания. На Гаити задержанный должен предстать перед судьей в течение 48 часов после ареста для определения законности его ареста и задержания. Законодательство Руанды также устанавливает жесткие ограничения на действия полицейских следователей, которые обязаны представить отчет, после чего судья принимает решение о необходимости заключения задержанного в тюрьму. Адвокату и семье задержанного должен быть предоставлен регулярный доступ, а если задержанный нуждается в медицинской помощи, должны быть сделаны необходимые распоряжения, чтобы предоставить ему такую помощь.

Подход к осуществлению надзора за офицерами полиции и правоохранительных органов должен подчеркивать систематическую оценку полиции как института: эффективность ее организационной структуры, способность производить внутренние расследования, отношения с судебными органами и с населением, которое она должна защищать. Такой подход позволяет миссии понять механизмы функционирования полиции и повышает ее способность выявлять проблемы и предлагать их решения с позиций уважения прав человека полицией. Если миссия имеет в своем составе компонент гражданской полиции, как в Боснии и Герцеговине, Камбодже, Гаити, Либерии, Сьерра-Леоне, Тиморе-Лешти и Косово, сотрудники по правовым вопросам и гражданская полиция должны работать в тесном сотрудничестве и использовать сравнительные данные и опыт, который привносит каждая сторона.

Перечень мер по оценке работы местной или национальной полиции должен включать следующее:

1. Выяснить фамилии всех офицеров полиции на командных должностях в вашем регионе. Поддерживать точный и обновляемый реестр всех сотрудников полиции и правоохранительных органов, а также список адресов и телефонов всех полицейских участков в регионе.
2. Как можно раньше попросить организовать встречу с местным начальником полиции. Четко описать мандат миротворческой операции и предоставить копию комиссару полиции. Объяснить, чем будут заниматься сотрудники вашего бюро, и попытаться назначить постоянное время и место встреч с начальником или его заместителем.
3. Регулярно посещать полицейские участки. Попытаться познакомиться с сотрудниками полиции в вашем районе. Однако не следует устанавливать слишком тес-

ных отношений; лучше всего вести доброжелательный профессиональный диалог. Помните: если вы будете на слишком короткой ноге с полицией, это может подорвать доверие к миссии со стороны местного населения.

4. По возможности предложите давать полицейским уроки по вопросам международных норм, регулирующих порядок ареста, задержания, применения силы и огнестрельного оружия и обращение с задержанными. Участники миссий по правам человека в Гватемале, Гаити и Руанде делали это, используя международные документы и приводя конкретные примеры из реальной жизни. Старший советник по правам человека МООНВАК вел аналогичные курсы в полицейской школе Косово.

5. Оценить результаты обучения полицейских: улучшилась ли работа полиции? Сохраняются ли какие-либо проблемы, в связи с чем необходимо продолжить обучение? На Гаити сотрудники новой гаитянской Национальной полиции слишком рано прибегали к применению огнестрельного оружия, с трудом контролировали толпу и разбили новые автомобили, предоставленные международными донорами. Наблюдатели из МГМТ представили подробные отчеты об этих недостатках, и полицейская школа внесла изменения в программу обучения, уделяя больше времени подготовке водителей, навыкам контролирования толпы и вопросам о том, когда уместно применение силы. В Косово в программу обучения были включены практические семинары по насилию в семье, когда этот вопрос возник как серьезная проблема. В Боснии и Герцеговине в качестве постоянной составляющей полицейского обучения были включены курсы по организованной преступности и торговле женщинами.

6. Во время встреч с местными правозащитными организациями и другими группами общественности всегда интересоваться их мнением о полиции, какие они видят проблемы, и просить их приводить конкретные примеры. Если они согласятся, эти примеры могут быть использованы в дальнейшем обсуждении (не упоминая имен и прочей информации, которая может указать на ваш источник) с офицерами полиции на командных должностях, чтобы обозначить существующие проблемы и необходимость принятия мер для их устранения. Эти примеры также могут быть использованы в качестве материалов для изучения обстоятельств правонарушений при будущем обучении местных сотрудников полиции, гражданской полиции и сотрудников по правам человека на местах.

7. До встречи с полицией для обсуждения текущих проблем убедиться, что дела, о которых вы намерены говорить, проверены на достоверность, а источники/свидетели/потерпевшие не возражают против сообщения об их делах в полицию. Если вы сомневаетесь, не поднимайте данных вопросов, а дождитесь дальнейшего разъяснения.

8. Если начальник полиции не хочет сотрудничать или прибегает к угрозам (отрицает какие-либо правонарушения со стороны своих сотрудников, обвиняет потерпевшего или обещает принять меры, но не принимает их), передайте эту информацию с предлагаемыми рекомендациями в штаб-квартиру миссии.

9. Сотрудникам необходимо выяснить, сообщалось ли в полицейское подразделение по внутренним расследованиям, как правило, потерпевшего, о каких-либо происшествиях или случаях полицейского произвола, и если да, то принимались ли какие-нибудь следственные или дисциплинарные меры (в том числе отстранение от должности, конфискация оружия или перевод на другую работу до окончания следствия). Производились ли в ходе полицейского расследования эксгумация, вскрытие, баллистическая экспертиза, судебное расследование, сбор проб ДНК, сбор свидетельских показаний и т. д.?

10. Указать результаты любого официального расследования полицейского произвола, отметить любые наложенные санкции (увольнения из рядов полиции, отстранение от должности, перевод на другую работу, понижение в должности, снижение заработной платы) и дату вступления этих санкций в силу. Укажите также, было ли дело передано в систему правосудия для возможного судебного преследования, и каковы результаты действий, предпринятых судебными органами. Если никаких действий не предпринималось, постарайтесь выяснить, почему, в особенности, если существуют доказательства вмешательства или отсутствия политической воли привлечь полицейских к дисциплинарной или судебной ответственности за должностные преступления или нарушения прав человека.

11. Периодические отчеты о полицейской практике (включая анализ соблюдения ограничений на сроки задержания до предъявления обвинений и суда, а также обвинений в незаконном применении силы) должны направляться в штаб-квартиру операции.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ПРИМЕРНОЕ РУКОВОДСТВО ПО РАБОТЕ, СВЯЗАННОЙ С ТЮРЬМАМИ И ЦЕНТРАМИ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ.

Посещения и инспектирование тюрем

Тюрьмы и места заключения представляют собой особую проблему для миротворцев. Задержанные часто подвергаются большому риску в тюрьмах, во многих случаях отрезанные от семьи, адвокатов и врачей, под постоянной угрозой пыток и жестокого обращения. Условия содержания в местах задержания часто негуманные, тюрьмы переполнены, питание низкого качества или недостаточное, грязная вода и инфекции являются источниками постоянной угрозы здоровью заключенных. Еще большие опасности существуют в закрытых или неофициальных изоляторах, где задержанные полностью отрезаны от внешнего мира; риск пыток и жестокого обращения чрезвычайно высок, если о заключенном ничего неизвестно или к нему нет доступа.

Сотрудники должны осуществлять надзор за обращением с заключенными и условиями содержания в тюрьмах, не подвергая опасности жизни заключенных и не усугубляя и без того плохое обращение с ними и условия их содержания. Существуют определенные технологии и руководства, испытанные в течение ряда лет и зарекомендовавшие себя в качестве эффективных способов осуществления надзора над тюрьмами.

Мандат

Мандат миротворческой операции должен предусматривать широкие и четкие полномочия по посещению всех тюрем и мест заключения. Ключевыми элементами являются право посещать любое место, официальное и неофициальное, где содержатся задержанные лица, и право таких посещений без предварительного одобрения со стороны правительства или предварительного уведомления со стороны миротворческой операции. На территории тюрьмы наблюдатели должны иметь право посещать любую ее часть; ни один угол, камера или территория не могут быть объявлены запретными для посещения. Наблюдателям также должна быть предоставлена возможность беседовать с любым заключенным, с которым они пожелают, в условиях, гарантирующих, что тюремные сотрудники не слышат, о чем говорится в ходе интервью; конфиденциальность таких бесед должна быть гарантирована. Тюремные служащие также должны гарантировать, что в отношении любого заключенного, с которым беседовали миротворцы, а также в отношении любого тюремного надзирателя или офицера, согласившегося предоставить информацию сотрудникам миротворческой операции, не будут применены репрессалии.

Негуманные условия содержания в тюрьме сами по себе могут представлять жестокое обращение в нарушение международного права. Например, в Руанде сотрудники Организации Объединенных Наций по правам человека добились, чтобы правительство приняло меры по облегчению ужасающей переполненности тюрем и полицейских изоляторов, приводившей к смерти и быстрому распространению инфекционных заболеваний. Наихудшие случаи переполненности были немного облегчены отчасти благодаря регулярному посещению и представлению отчетов об условиях содержания в тюрьмах сотрудниками, работавшими в тесном взаимодействии с МККК, который является основным учреждением, занимающимся подобной работой на местах.

Первоочередные задачи

На основе мандата миротворческой операции формируются некоторые первоочередные задачи по осуществлению надзора над тюрьмами. Они включают следующее:

1. Положить конец пыткам, жестокому, бесчеловечному и унижающему достоинство обращению и наказаниям, избиениям, психологическому давлению (угрозам, запугиванию) и любым формам жестокого обращения, как физического, так и морального.
2. Добиться освобождения произвольно или незаконно задержанных лиц.
3. Обеспечить доступ задержанных лиц к системе правосудия в соответствии с процедурами и сроками, предусмотренными законодательством.
4. Обеспечить, чтобы жертвы нарушений прав человека, в особенности жертвы избиений, жестокого обращения или пыток, незамедлительно получали медицинскую помощь.
5. Информировать соответствующих государственных должностных лиц обо всех документально зафиксированных случаях пыток или жестокого обращения и добиваться правительственного расследования и наказания ответственных за такие серьезные нарушения прав человека.
6. Добиться, чтобы тюремная администрация завела и поддерживала точный реестр задержанных лиц, с указанием фамилии каждого задержанного, даты доставки в место заключения, правового статуса задержанного и даты следующего появления перед судом.
7. Содействовать, совместно с компетентными органами и специализированными организациями (МККК, "Врачи мира", Мировая продовольственная программа),

улучшению материального, физического и психологического состояния задержанных лиц.

8. При необходимости, проводить обучение тюремных надзирателей и администраторов международному законодательству по правам человека и нормам, регулирующим обращение с заключенными, с особым упором на *Конвенцию против пыток, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными* и *Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме*. Постоянно оценивать воздействие такого обучения на фактическую деятельность работников пенитенциарных учреждений и рекомендовать изменения, которые необходимо внести в программу их подготовки для решения любых непрекращающихся проблем. Если проблема состоит не в нехватке знаний, старшие сотрудники миссии должны быть поставлены в известность, с тем чтобы поставить вопрос на высшем государственном уровне.

Руководство по посещению тюрем

Посещение тюрем чрезвычайно важно для работы миротворческой операции, но в то же время это сложное, трудное предприятие, которое может произвести шокирующее впечатление на наблюдателя по правам человека. Нередко наблюдатель бывает глубоко потрясен визитом, во время которого он увидел людей, заключенных в ужасающих условиях, с явными следами пыток и жестокого обращения. Наблюдатели должны тщательно готовиться к каждому посещению и получать полную информацию о том, чего нужно ожидать, от коллег, уже посещавших это место. Во многих государствах МККК также имеет мандат на осуществление надзора над тюрьмами. МККК имеет обширный опыт в области посещения тюрем, и в некоторых случаях он должен взять на себя (и берет) ведущую роль. В других ситуациях МККК и миссия по поддержанию мира могут совместно осуществлять данную работу. Например, в Гаити и Руанде МККК и миссии по правам человека договорились посещать тюрьмы по согласованным дням во избежание перегруженности и путаницы. Они также договорились поделить приоритетные вопросы: МККК сосредоточился на условиях содержания в тюрьмах, а миссии по правам человека – на правовом статусе заключенных.

Ниже приводится подборка руководящих принципов, с успехом примененных рядом миротворческих операций.

Общие рекомендации

1. Группа, специализирующаяся на посещении тюрем (“тюремная группа”) должна состоять из миротворцев, имеющих соответствующий профессиональный опыт. Каждое посещение должно быть тщательно спланировано, и роль каждого человека должна быть четко определена. Члены группы должны хорошо знать содер-

жание *Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме*. Во время каждого визита должны присутствовать как минимум два наблюдателя. Один человек записывает фамилию ответственного сотрудника и проверяет реестр, план и условия содержания в камерах, в то время как другой может проводить беседы за пределами слышимости тюремного персонала и других заключенных. Наблюдатели никогда не должны оставаться наедине с заключенными или надзирателями.

2. По возможности, тюрьмы должны посещаться без предварительного уведомления тюремной администрации. Если это невозможно – либо запрещено мандатом, либо потому, что руководство отказывается сотрудничать – необходимо предоставлять минимальное уведомление. Однако никогда не следует отклонять возможность для посещения, если существуют надлежащие условия для посещения, описанные выше. Даже если администрация тюрьмы “навела порядок”, зная, что вы придете, по крайней мере, это пойдет на пользу заключенным, даже если совсем ненадолго.

3. По прибытии в тюрьму руководитель тюремной группы должен представиться охраннику и попросить проводить вас к начальнику тюрьмы или ответственному сотруднику. Запишите фамилию, звание и должность ответственного лица.

4. Напомните ответственному должностному лицу о мандате миротворческой операции и вежливо попросить оказать содействие в вашем визите. В случае отказа или нежелания сотрудничать, если вы считаете, что дальнейшее упорство не приведет к желаемым результатам, уходите и незамедлительно сообщите о происшествии в штаб-квартиру, с тем чтобы ваше руководство могло поставить этот вопрос перед высшим руководством страны.

5. Попросите ответственного сотрудника предъявить вам тюремный журнал. Если такой документ не существует, напомните, что это требуется в соответствии с международными стандартами (а также, возможно, национальным законодательством, как на Гаити). Ознакомьтесь с журналом и посчитайте количество заключенных в тюрьме. В течение нескольких визитов наблюдатели или тюремная группа должны составить перепись всех заключенных для проверки точности тюремного журнала.

6. Пользуйтесь приготовленным заранее планом тюрьмы, чтобы обеспечить посещение всех участков тюрьмы.

7. Необходимо проводить индивидуальные беседы (до получаса каждая) с каждым заключенным, вид которого свидетельствует о нарушении права на физическую неприкосновенность и безопасность личности. Если в ходе расследования в от-

ношении конкретного потерпевшего наблюдателям становится известно о других подобных нарушениях, они должны, по возможности, незамедлительно провести расследование этих дополнительных случаев.

8. Не делайте никаких фотографий и не пользуйтесь видеокамерой. По возможности, не позволяйте фотографировать себя или ваших коллег, а также делать видеозаписи во время визита.

Основные вопросы для заметки/расследования

Помимо общих рекомендаций, наблюдатели, посещающие тюрьму или место заключения, должны уделять пристальное внимание определенным ключевым признакам, которые впоследствии должны быть включены в отчет о положении в тюрьмах. Все отчеты должны содержать следующую информацию:

1. Обновленный список заключенных с указанием их полных имен, возраста, семейного положения, профессии, адреса, правового статуса, даты заключения, обстоятельств ареста, фамилии и должности арестовавшего лица, длительности досудебного задержания, явок в суд на текущую дату и дат последующих судебных слушаний.
2. Тюремный персонал: сколько человек находилось на службе, их отношение (профессиональное, враждебное, индифферентное).
3. Условия содержания в тюрьме: число заключенных в камере, койки, окна, освещение, вентиляция, температура в камерах, санитарное оборудование, доступ к воде, питанию, наличие насекомых или паразитов.
4. Раздельное содержание заключенных: мужчин, женщин, несовершеннолетних (это требуется в соответствии с действующими международными стандартами), задержанных до суда и осужденных, военных и гражданских, психически больных.
5. Возможность совершать физические упражнения: прогулки вне камеры, на свежем воздухе, участвовать в спортивных мероприятиях.
6. Свидетельства жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения при аресте или во время заключения. Какого рода свидетельства, сколько заключенных подверглись подобному обращению, а также любая информация о том, кто несет за это ответственность. (Эти вопросы должны решаться с чрезвычайной осторожностью и строго конфиденциально. В Руанде наблюдатель оставил заключенным анкету для заполнения, в которой был вопрос о том, подвергались ли они жестокому обращению; некоторые заключенные ответили “да” на этот вопрос, а впоследствии

были избиты тюремными надзирателями, которые собирали анкеты у заключенных. Подобных опросов необходимо избегать любой ценой.)

7. Наказания, применяемые надзирателями: форма, обстоятельства, интенсивность, частота и последствия.

8. Состояние здоровья заключенных: заболевания, вызванные опасными для здоровья условиями содержания в тюрьме, отсутствие гигиены, наличие инфекционных заболеваний (туберкулеза, ВИЧ/СПИДа), недостаточность питания (на Гаити наблюдателями по правам человека была выявлена вспышка бери-бери, вызванная недостатком витаминов, после чего в тюремный рацион были внесены изменения), нерегулярность посещений врача, недоступность лекарств.

9. Вымогательство или взятки, требуемые тюремным начальством с заключенных или их семей в обмен на элементарные услуги или то, что положено в любом случае; запугивание со стороны других заключенных.

10. Доступ адвокатов и семьи к задержанному: являются ли визиты регулярными и конфиденциальными?

Отчет о посещении тюрьмы

По возвращении в офис после посещения тюрьмы тюремная группа должна просмотреть всю собранную информацию, сравнить записи и наблюдения и незамедлительно приступить к составлению отчета о посещении. В отчет должна быть включена вся информация, связанная с вопросами, затронутыми в предыдущем разделе. Особое внимание необходимо уделить лицам, подвергавшимся пыткам или жестокому обращению и находящимся в тяжелом физическом состоянии; превышение сроков досудебного заключения также должно быть отмечено в отчете.

Завершенный отчет направляется в штаб-квартиру; после того как штаб-квартира получит отчеты от всех региональных отделений, ответственные за тюрьмы анализируют отчеты и определяют, существуют ли какие-либо распространенные и устойчивые проблемы, которые необходимо поставить перед высшим руководством страны. Например, в Руанде сообщения о чрезмерной переполненности и наличии инфекционных заболеваний были доведены до сведения Министерств внутренних дел, обороны и юстиции, в результате чего были предприняты действия по снижению переполненности и удалению людей, страдающих инфекционными заболеваниями, и престарелых. На Гаити сотрудники миротворческой операции представили военным подробное свидетельство систематических избиений задержанных офицерами вооруженных сил; в течение короткого периода миротворцы зафиксировали сокращение случаев избиения после данного вмешательства.

В ходе последующей работы после посещения тюрем и составления отчетов необходимо добиваться встреч с властями страны. После того, как сведения, добытые миссией, были сообщены властям, им необходимо предоставить разумное время для реагирования и принятия корректирующих мер. Дальнейшие посещения должны быть сосредоточены на выяснении, выполнялись ли рекомендации миссии. Если улучшения есть, наблюдатели должны попытаться установить причину: смена начальника тюрьмы или тюремного персонала, наказание надзирателей за плохое обращение с заключенными, сокращение срока досудебного заключения – все это является потенциальными причинами улучшений. Миссия должна публично отметить любые позитивные перемены.

Тюремная группа должна удостовериться, что ни один из заключенных, с которыми беседовали ее участники, не был впоследствии наказан, не подвергался жестокому обращению или допросу со стороны какого-либо государственного служащего о его заявлениях, сделанных миссии. Если с кем-либо из заключенных обращались подобным образом, миссия должна заявить решительный протест, а государство должно предпринять шаги для предотвращения повторения подобных действий и наказать виновных.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

КОНКРЕТНОЕ РУКОВОДСТВО ПО РАССЛЕДОВАНИЮ ЗАЯВЛЕНИЙ О ЖЕСТОКОМ, БЕСЧЕЛОВЕЧНОМ ИЛИ УНИЖАЮЩЕМ ДОСТОИНСТВО ОБРАЩЕНИИ СО СТОРОНЫ ПОЛИЦИИ ИЛИ ВО ВРЕМЯ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ

В ходе многих миротворческих операций вопрос о жестоком обращении со стороны государственных служащих является одним из наиболее распространенных и серьезных нарушений прав человека и угрозой верховенству закона. Избиения, пытки и другие формы жестокого обращения могут встречаться в различных обстоятельствах, во время демонстраций и митингов, при арестах или допросах в полицейском участке. Плохое обращение часто встречается в тюрьмах и центрах содержания под стражей.

Ниже приводятся некоторые рекомендации для миротворцев, расследующих заявления о жестоком, бесчеловечном или унижающем достоинство обращении. Хотя подробно и полно опросить людей на местах сложно, особенно в тюрьмах, необходимо охватить как можно больше из нижеуказанных областей. Получение ответа на некоторые вопросы может показаться нереальным, в особенности с учетом возможной враждебной реакции со стороны властей, но сам факт, что эти вопросы задаются, дает правительству понять, что за его действиями следят и они не останутся незамеченными, что у него есть обязанности и оно должно предпринять шаги для предотвращения жестокого обращения или наказания ответственных за него.

1. Опрос потерпевшего:

- получить подробную информацию об аресте, задержании и жестоком обращении (имена, даты, места);
- отметить любые знаки, телесные повреждения, симптомы, связанные с жестоким обращением; получить согласие потерпевшего на то, чтобы поднять его дело перед правительством, если это целесообразно; получить согласие потерпевшего на обращение за надлежащей медицинской помощью.

2. Опрос свидетелей:

- подтвердить рассказ потерпевшего; если есть какие-либо расхождения, отметить их.

3. Опрос медицинского персонала, лечившего потерпевшего:

- получить медицинское подтверждение свидетельства жестокого обращения.

4. Опрос тюремного руководства, если потерпевший по-прежнему находится в заключении:

- получить информацию о состоянии здоровья потерпевшего при переводе из-под полицейской стражи в тюрьму;
- если задержанный подвергался жестокому обращению до поступления в тюрьму, отметить любые шаги, предпринятые тюремными чиновниками для предоставления медицинской помощи или сообщения судебным органам об очевидном жестоком обращении;
- в случаях, когда в жестоком, бесчеловечном или унижающем достоинство обращении виновны тюремные надзиратели, получить отчет тюремного руководства и выяснить, какие меры были приняты (если вообще были приняты) для их расследования и наказания виновных.

5. Опрос местных полицейских, непосредственно ответственных за предполагаемое жестокое обращение:

- получить “официальную” версию событий;
- выяснить, какие шаги предпринимались для расследования обвинений;
- если есть достаточные основания для подозрения конкретного сотрудника полиции, спросить, был ли он отстранен от должности до окончания расследования.

6. Опрос судебных должностных лиц, которые могли видеть задержанного или которые ведут дело:

- выяснить, известно ли судье или прокурору о жестоком обращении;
- издал ли судья заключение, констатирующее состояние задержанного;
- расследовал ли судья или прокурор заявления о жестоком обращении (получить заявления от потерпевшего/ представителей власти/ свидетелей);
- узнать, намерен ли судья или прокурор преследовать ответственных в судебном порядке.

Общие положения в отношении случаев нарушения права на безопасность и физическую неприкосновенность личности

1. Поскольку жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение является основной формой нарушения прав человека в большинстве текущих миротворческих операций (см. Кот-д’Ивуар, Демократическую Республику Конго, Гаити) и напрямую связано с отправлением правосудия и его представителями (полицией, службами безопасности, судьями, прокурорами и тюремными должностными лицами), обо всех случаях необходимо сообщать в штаб-квартиру, даже если расследование не было окончено. Это всегда высокоприоритетные дела.

2. Если во время посещения тюрьмы или полицейского участка вам стало известно о случае жестокого обращения, вам необходимо отложить ваши текущие дела и собрать подробные свидетельские показания; это дело становится приоритетным.

3. Необходимо попросить у лица, сделавшего заявление, разрешение на то, чтобы поднять дело перед властями. Необходимо помнить, что если это лицо по-прежнему находится под надзором лица, предположительно ответственного за плохое обращение, то существует риск репрессалий в отношении потерпевшего. Это серьезная угроза, которая должна быть разъяснена потерпевшему. Информированный выбор потерпевшего в данном вопросе всегда необходимо уважать.

4. Отклоняйте исключительные обстоятельства, не поднимайте вопрос перед начальством до того, как вы подтвердили основную информацию о том, когда, где и что случилось и кто, предположительно, несет за это ответственность.

5. Не используйте обличительный тон при встрече с начальством. Ведите себя твердо, вежливо и профессионально. Цель вашей первой встречи состоит в сборе информации и получении их версии событий. Необходимо объяснить, что вы расследуете заявление о жестоком обращении и что вы хотели бы услышать их версию того, что произошло. Вы также ставите их в известность, что вы в курсе проблемы, – это может привести к мгновенным действиям по исправлению положения.

6. Вам может понадобиться нанести несколько визитов к начальству, чтобы выяснить, началось ли расследование и как оно продвигается, если вообще продвигается.

