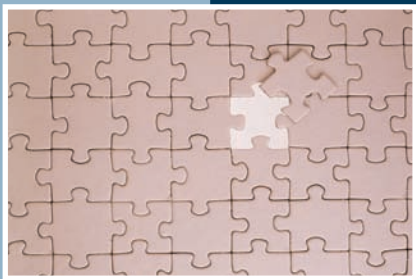




УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСПОДСТВА ПРАВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

*Проверка: основа для
практической деятельности*



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСПОДСТВА ПРАВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Проверка: основа для практической деятельности



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/06/5

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Предисловие	v
Введение	1
I. ПРОВЕРКА, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА И ПРАВОСУДИЕ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА	3
II. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧАСТНИКОВ	7
III. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ РЕФОРМЫ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД	9
А. Постконфликтный и поставторитарный контекст: необходимость прагматизма	9
В. Правовой мандат на проведение кадровой реформы	10
С. Приоритеты кадровой реформы	11
D. Общественная информация и консультации с общественностью.	11
IV. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	13
А. Оценка ситуации	14
В. Определение параметров, стандартов и результатов	20
С. Разработка процесса реформирования	25
Заключение	36

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, предпринимаемые в масштабах Организации Объединенных Наций по отстаиванию прав человека, демократии и господства права, 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 устанавливаются рабочие рамки процесса проверки и институциональной реформы, призвана оказать помощь персоналу Организации Объединенных Наций на местах в выработке рекомендаций в отношении подходов к решению проблем институциональной и кадровой реформы в постконфликтных государствах путем создания процедур проверки, позволяющих избавить государственные учреждения от недостаточно честных людей. Настоящее руководство состоит из трех основных разделов: концепция проверки в контексте институциональной реформы и правосудия переходного периода; политические условия реформы в постконфликтных или поставторитарных государствах – определение источников мандата на кадровую реформу, рекомендации в отношении приоритетов в кадровой реформе в

переходный период и предложение по разработке стратегии консультаций и информирования общественности, а также непосредственно руководящие принципы проведения этой работы.

Принципы, используемые в настоящем руководстве, основываются прежде всего на предшествующем опыте и уроках разработки процедур проверки. Разумеется, документ не может предписывать те или иные стратегические и программные решения, которые должны приниматься на местах в свете конкретных обстоятельств в каждой постконфликтной ситуации. Тем не менее данное руководство призвано обеспечить миссии на местах и переходные административные органы основной информацией, которая необходима для выработки эффективных рекомендаций относительно разработки процедур, позволяющих избавить государственные учреждения от недостаточно честных лиц, 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 предоставили свои замечания, предложения и оказали поддержку в подготовке настоящего руководства. В частности, оно с благодарностью отмечает работу консультанта Александра Майера-Риеки, который нес основную ответственность за разработку этого материала. УВКПЧ также выражает признательность Международному центру правосудия переходного периода – организации, оказавшей существенную поддержку консультанту в его работе.

Особая благодарность выражается Программе развития Организации Объединенных Наций и Европейской комиссии, чья финансовая поддержка сделала возможным осуществление этого проекта и публикацию настоящего руководства.

Реформирование учреждений способствует достижению главной цели эффективной и законной политики в области правосудия переходного периода: предотвращение дальнейших нарушений прав человека. Одним из важных аспектов институциональной реформы в странах, переживающих переходный период, является процесс проверки с целью исключения из государственных учреждений недобросовестных лиц. Многообразные недостатки государственных институтов в странах в постконфликтный или поставторитарный период требуют, однако, комплексного подхода к институциональной реформе. В настоящих практических рекомендациях проверка вводится в более широкий контекст кадровой реформы в государственных учреждениях и предлагается основа для разработки эффективной и законной программы кадровой реформы в странах, переживающих переходный период.

Настоящий документ состоит из трех основных разделов. В первом разделе определяется концепция проверки в контексте институциональной реформы и правосудия переходного периода. Второй раздел посвящен обсуждению политических условий реформы в постконфликтный или поставторитарный период, определяются источники мандата на проведение кадровой реформы, даются рекомендации относительно приоритетов кадровой реформы в переходный период и предлагается разработать стратегию общественных консультаций и информирования населения. В третьем разделе, в котором представлены собственно практические рекомендации, предлагается использовать трехэтапную методику, уделяя при этом особое внимание необходимости оценки положения и потребностей, определения целей кадровой реформы, а также разработки реально осуществимого процесса кадровой реформы, отвечающей основополагающим критериям господства права.

Персонал государственных учреждений можно охарактеризовать с помощью двух основных категорий: компетентность и добросовестность. *Компетентность* характеризует качества, позволяющие персоналу выполнять технические задачи, предусмотренные мандатом учреждения. *Добросовестность* относится к качествам, позволяющим осуществлять этот мандат в соответствии с основными правами человека, профессиональными нормами и нормами, обеспечивающими господство права.

В условиях переходного периода не существует «универсального рецепта» в отношении проверки и кадровой реформы. Поэтому главным условием эффективности реформ является применение подхода на основе общественных консультаций и реалистической оценки потребностей и имеющихся ресурсов в каждой конкретной ситуа-

ции.¹ Практические рекомендации обеспечивают методологию разработки программ проверки и кадровой реформы в конкретных условиях. Однако не каждая из этих рекомендаций подходит к любой ситуации; конкретные виды учреждений имеют специфические проблемы, не все из которых рассматриваются подробно; кроме того, политические и практические реалии страны, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления, могут существенно сдерживать процесс реформирования. Хотя желательно придерживаться трех основных этапов предлагаемой методики – оценка ситуации, определение целей и разработка схемы процесса, – настоящие рекомендации следует использовать в качестве инструментария, а не конкретной инструкции.

¹ Доклад независимого эксперта Дианы Орендличер, которая занималась обновлением Свода принципов по борьбе с безнаказанностью (E/CN.4/2005/102, пункт 9).

I. ПРОВЕРКА, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА И ПРАВОСУДИЕ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Реформирование государственных институтов является ключевой задачей стран, переходящих от авторитарного режима или состояния конфликта к демократии и миру.² Государственные институты, способствовавшие продолжению конфликта или служившие авторитарному режиму, должны быть преобразованы в институты, которые поддерживают переход к нормальному состоянию, упрочняют мир и сохраняют господство права. Институты, нарушавшие права человека и отстаивавшие узкие интересы меньшинства, должны быть преобразованы в институты, защищающие права человека, предотвращающие злоупотребления и беспристрастно служащие обществу. Недееспособные и несправедливые институты, порождавшие страх, должны стать эффективными и справедливыми институтами, пользующимися доверием общества.

Создавая справедливые и эффективные институты, институциональная реформа способствует обеспечению правосудия в переходный период в двух принципиальных аспектах. Во-первых, справедливые и эффективные государственные институты играют решающую роль в предотвращении дальнейших нарушений. В период после массовых нарушений прав человека предотвращение их повторения является основной целью стратегии законного и эффективного отправления правосудия в переходный период.³

Во-вторых, институциональная реформа способствует обеспечению правосудия в переходный период, поскольку она позволяет государственным институтам, в частности в секторе безопасности и правосудия, установить уголовную ответственность за прошлые правонарушения. К примеру, реформированная полицейская служба мо-

² См. в основном доклад Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616).

³ Вопрос о безнаказанности лиц, виновных в нарушениях прав человека (гражданских и политических), Пересмотренный окончательный доклад, подготовленный г-ном Луи Жуане во исполнение решения 1996/119 Подкомиссии, в котором говорится о «гарантиях неповторения нарушений», «чтобы жертвы вновь не подвергались нарушениям, унижающим их человеческое достоинство» (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, пункт 43); и обновленный Свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью, принцип 35 (E/CN.4/2005/102/Add.1).

жет обеспечить проведение профессионального расследования нарушений, совершенных в ходе конфликта или в период авторитарного правления; реформированная прокуратура может эффективно предъявлять обвинения; а реформированные суды могут выносить беспристрастное решение относительно этих прошлых нарушений. Таким образом, институциональная реформа может служить предпосылкой установления уголовной ответственности внутри страны за нарушения, совершенные в ходе конфликта или в период прошлого авторитарного правления.

Эффективная и устойчивая институциональная реформа является комплексной и сложной задачей. Меры по осуществлению институциональной реформы могут включать, к примеру, создание процедур осуществления надзора, подачи жалоб и применения дисциплинарных мер; реформирование или создание правовых основ; разработку или пересмотр этических принципов и кодексов поведения; изменение символов, ассоциирующихся с практикой злоупотреблений; а также обеспечение соответствующих оплаты труда, оборудования и инфраструктуры. Эффективные мероприятия по реформированию также могут включать проверку функционирования всего государственного сектора и возможность слияния, роспуска или создания государственных учреждений. Конкретное содержание и масштаб данных мероприятий будут зависеть от обстановки в стране.

Хотя важнейшим фактором обеспечения эффективности и устойчивости институциональной реформы является комплексный подход, настоящие практические рекомендации сконцентрированы на одной теме – реформе учрежденческого персонала. Основные составляющие элементы государственного учреждения – это его сотрудники. Деятельность учреждения осуществляется через представляющих его сотрудников. Прошлые нарушения и злоупотребления зачастую являются следствием различных недостатков учрежденческого персонала. Поэтому кадровая реформа является центральным компонентом любого эффективного и устойчивого процесса институционального реформирования.

Важным компонентом кадровой реформы в странах, переживающих переходный период, является проверка.⁴ Проверку можно определить как оценку честности с целью установления пригодности для государственной службы.⁵ Честность означает приверженность сотрудника международным стандартам в области прав человека и профессионального поведения, в том числе правомерность финансовой деятельности того или иного лица.⁶ Государственные служащие, несущие персональную ответственность

⁴ E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 36 а; см. также E/CN.4/2005/102, пункт 68.

⁵ См. также S/2004/616, пункт 52: «Обычно проверка предполагает официальный процесс выявления и устранения лиц, ответственных за злоупотребления, особенно в органах полиции, тюремной службе, армии и судебных органах».

⁶ Подробное обсуждение значения термина «честность» и его охват в том, что касается права занимать государственную должность, см. ниже (раздел IV.В.3 b).

за грубые нарушения прав человека или совершившие серьезные преступления согласно международному праву, продемонстрировали полное отсутствие честности и злоупотребили доверием граждан, которым они должны были служить. Граждане, в частности жертвы злоупотреблений, вряд ли будут доверять и полагаться на государственное учреждение, принимающее на службу или сохраняющее на службе нечестных лиц, что кардинально бы снизило способность данного учреждения выполнять свои служебные обязанности. Процессы проверки направлены на удаление из государственной службы нечестных лиц, с тем чтобы установить (восстановить) доверие со стороны общества и придать (восстановить) законность государственным институтам.

Честность определяется поведением человека, поэтому процессы проверки должны быть основаны на оценке индивидуального поведения. Чистки или другие виды массовых увольнений только лишь на основе принадлежности к какой-либо группе или партии могут оказаться слишком масштабной мерой и привести к исключению добросовестных государственных служащих, не несущих никакой личной ответственности за прошлые злоупотребления. В то же время групповые увольнения могут быть и слишком узкой мерой, не охватывающей лиц, виновных в нарушениях, но не являющихся членами данной группы. Такие широко толкуемые коллективные процессы нарушают основные стандарты надлежащей правовой процедуры и вряд ли могут привести к желаемым целям реформирования, поскольку могут быть уволены сотрудники, чьи знания необходимы в постконфликтный и поставторитарный период, а также привести к появлению объединений недовольных сотрудников, что может подорвать переходный процесс.

Помимо содействия усилиям в связи с институциональной реформой проверка и отстранение нарушителей от службы могут выполнять еще одну важную функцию в осуществлении комплексной стратегии правосудия переходного периода. Нехватка средств и ресурсов в постконфликтных и поставторитарных условиях, а также правовые преграды, кадровый дефицит и большое число нарушителей зачастую препятствуют уголовному преследованию всех правонарушителей и оставляют так называемый «пробел безнаказанности». Хотя процессы проверки также требуют существенных ресурсов, эти процедуры менее сложны, чем уголовное преследование. В условиях ограниченного или отсроченного уголовного преследования исключение нарушителей прав человека из сферы государственной службы может помочь заполнить «пробел безнаказанности» с помощью частичной меры – неуголовной ответственности.⁷ Отстранение от государственной службы оказывает карательное воздействие, поскольку оно лишает лицо работы (или предотвращает прием на работу), государственных полномочий и прочих привилегий и благ. Однако отстранение нарушителей от госу-

⁷ E/CN.4/2005/102, пункт 68.

дарственной службы не должно быть использовано в качестве предлога для отказа от уголовного преследования. Уголовное преследование за серьезные нарушения прав человека не только является обязательным (см. раздел IV.B.3 *b*, ниже), но стратегия правосудия переходного периода также будет более эффективной и законной, если различные инициативы правосудия переходного периода, в частности уголовное преследование виновных, сообщение правды, предоставление возмещения и проведение институциональной реформы, будут дополнять друг друга.⁸

В большинстве случаев отсутствие честности – отнюдь не единственный недостаток государственных служащих в постконфликтный и поставторитарный период, а отстранение от службы нечестных лиц может и не привести к кадровым переменам, необходимым для создания справедливого и эффективного государственного учреждения, и не предотвратит повторения нарушений.⁹ Сотрудники государственного учреждения могут, к примеру, не только оказаться нарушителями прав человека, но также не иметь должной квалификации, умений и навыков, а персонал в целом может не представлять население, которому он должен служить, и/или иметь неэффективную организационную структуру. Многие сотрудники могли быть назначены на должности незаконно, с нарушением процедурных и квалификационных требований. Многообразные недостатки персонала государственного учреждения часто отражают сложные и взаимосвязанные причины прошлых сбоев и злоупотреблений. Поэтому настоящие практические рекомендации включают процессы проверки честности в более широкие программы кадровой реформы, не забывая при этом о конкретных задачах проверки в отношении честности в постконфликтных и поставторитарных условиях.

⁸ E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 1 (перечисление общих обязательств государств по принятию эффективных мер в области борьбы с безнаказанностью). См. также другие инструменты УВКПЧ по вопросам господства права для государств в постконфликтный период этой же серии, например о комиссиях по Установлению истины и Мерах по судебному преследованию.

⁹ S/2004/616, пункт 53: «[П]роцессы проверки должны предусматривать уделение внимания элементам технических навыков, объективной квалификации и честности кандидатов».

II. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧАСТНИКОВ

В странах, выходящих из состояния конфликта или авторитарного правления, международные участники часто играют важную роль в поддержке слабых национальных институтов и оказании помощи в установлении мира и построении правового государства. Международное участие в разработке и осуществлении программы кадровой реформы требует приглашения со стороны национальных органов власти или, при наличии внутренней оппозиции, международного мандата, предоставляющего международным участникам полномочия и средства для прямого вмешательства во внутренние дела, а при необходимости – для отмены действия внутренних процедур. В зависимости от обстоятельств и мандата международные участники могут консультировать национальные органы власти по вопросам разработки программы кадровой реформы в переходный период, оказывать содействие в ее реализации путем профессиональной подготовки, консультирования, мониторинга и предоставления ресурсов либо взять на себя ведущую роль в кадровой реформе и разработать процедуру проведения кадровой реформы с привлечением специалистов.

В целом кадровая реформа, осуществляемая национальным руководством, предпочтительнее, чем привлечение иностранных специалистов, поскольку в этом случае предотвращается недовольство по поводу навязывания извне, обеспечивается лучшая основа для восприятия и устойчивости данного процесса на местах, а также гарантируется применение местных знаний и опыта. Однако процессы кадровой реформы зачастую встречают противодействие в нестабильной политической обстановке в стране, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления, так как они касаются доступа к правительственным властным структурам и исключения из них. Это, в частности, происходит, когда представители предыдущего коррумпированного правительства по-прежнему обладают официальным или неофициальной властью, которой они могут лишиться в результате такой реформы. В таких случаях участие в этих процессах иностранных специалистов может дать необходимые рычаги и беспристрастность для обеспечения эффективности и справедливости кадровой реформы.

В случае процедуры с участием иностранных специалистов необходимо приложить максимальные усилия, с тем чтобы с самого начала и на максимально широкой основе

привлечь внутренних участников, увязать принимаемые меры с внутренней правовой системой и принять положения, гарантирующие главный переход от чрезвычайной процедуры кадровой реформы в переходный период к обычным внутренним процедурам найма и принятия дисциплинарных мер. Следует рассмотреть возможность учреждения смешанной национально-международной комиссии или национальной комиссии при поддержке международного секретариата.

III. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ РЕФОРМЫ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

A. Постконфликтный и поставторитарный контекст: необходимость прагматизма

На завершающем этапе конфликта или авторитарного правления государственный сектор нередко переживает кризис. Институциональная обстановка часто фрагментирована и неустойчива. Нередко государственный сектор продолжает функционировать внутри организационных структур, поддерживавших авторитарное правление или способствовавших конфликту. Государственные институты зачастую поддерживают связи со своими бывшими руководителями, остаются разделенными по партийному признаку и продолжают преследовать узкопартийные интересы. Государственные служащие часто сохраняют свои должности со времен конфликта или авторитарного правления и противодействуют изменению своего положения. Численность занятых зачастую раздута. Некоторые учреждения не функционируют, что создает пробелу в управлении. Государственная инфраструктура обычно не функционирует, а ограниченных ресурсов не хватает на различные нужды реформы. Доверие к государственному сектору со стороны общества, как правило, остается на низком уровне.

Постконфликтная или поставторитарная обстановка создает чрезвычайно сложные условия для проведения институциональной реформы. Как необходимость проведения реформы, так и сопротивление ее проведению связаны с тем, что государственный сектор все еще остается во власти прошлого. В программах институциональных реформ должны учитываться реалии и противоречия постконфликтного или поставторитарного периода. Сопротивление реформе необходимо преодолеть, поскольку нереструктурированные институты представляют угрозу укреплению мира и установлению господства права. Однако сотрудники, отстраненные от должности в процессе кадровой реформы, могут сами заняться преступной деятельностью и подорвать переходный процесс. При осуществлении реформы также необходимо учитывать потребности населения в постконфликтный или поставторитарный период. В то же время несовершенная государственная служба все же предпочтительнее, чем ее полное отсутствие. Возможно, потребуется заключить временные соглашения с действующими учреждениями во из-

бежание пробела в управлении. Институциональная реформа в постконфликтный или поставторитарный период требует прагматизма, решительности и выдержки.

В. Правовой мандат на проведение кадровой реформы

Окончание конфликта или авторитарного правления обычно фиксируется какой-либо официальной договоренностью, такой как мирный договор, соглашение о разделе властных полномочий или резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, дающая мандат на принятие мер по установлению мира в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций. Эти договоренности или резолюции могут содержать условия перемирия, механизмы несилового разрешения конфликтов, временные договоренности о разделе властных полномочий, положения о проведении выборов и поэтапный план создания конституционного государства. Часто в этих договоренностях определяются роли и обязанности сторон и описываются задачи, которые должны быть выполнены в переходный период. Положения о кадровой реформе могут быть включены в текст любого из этих соглашений или резолюций либо в отдельное соглашение.

При отсутствии официального мандата программы кадровой реформы вряд ли будут осуществлены или могут быть отложены. Кроме того, хотя широкое положение, требующее проведения институциональной реформы, должно быть истолковано как включающее кадровую реформу, четкие положения о реформировании и проверке персонала возлагают на стороны недвусмысленные обязательства, обойти которые сложнее. Поэтому, если это позволяют политические условия переговоров, их участники должны содействовать включению конкретных положений с требованием проведения кадровой реформы в мирные договоры, с тем чтобы возложить на стороны четкие обязательства в этой области.

После предоставления мандата на проведение кадровой реформы необходимо разработать на его основе конкретные обязанности и процедуры. Часто это бывает связано с необходимостью принятия спорных мер, ведущих к серьезным последствиям как для государства, так и для лиц, затрагиваемых данным процессом. Во избежание длительных периодов неопределенности программа кадровой реформы должна быть начата как можно раньше, насколько это позволяют политические и практические обстоятельства, после тщательного изучения мнений основных заинтересованных сторон, в том числе, при необходимости, национальных законодательных органов. Кроме того, законодательство о кадровой реформе должно соответствовать конституционным и международным нормам и быть четким и ясным, с тем чтобы обеспечить правовую определенность и избежать двусмысленности и политического вмешательства. Если установлен порядок привлечения иностранных специалистов, его правила должны быть включены во внутригосударственную правовую базу (см. раздел II, выше).

С. Приоритеты кадровой реформы

В постконфликтных или поставторитарных условиях программа кадровой реформы пойдет на пользу всей системе государственного управления. Однако при осуществлении кадровой реформы приоритет должен быть отдан вооруженным силам, правоохранительным органам, разведывательным службам, судебным органам и другим учреждениям по поддержанию правопорядка. Эти государственные институты непосредственно отвечают за сохранение стабильности и основ безопасности, а также за защиту основных прав человека. Реформирование данных институтов, в том числе их персонала, создает важные условия для эффективного и быстрого перехода к миру и господству права.¹⁰

Однако конфликты и авторитарное правление обычно приводят к фрагментации государственных институтов, в частности в секторе безопасности, выполняющих схожие или частично совпадающие функции и имеющих раздутые штаты. В таких обстоятельствах эффективная программа кадровой реформы должна охватывать не только одно учреждение, но весь проблемный сектор. В данном контексте и в целом в ситуациях, когда речь идет об учреждениях с многочисленным персоналом, приоритетом для программы кадровой реформы может быть реформирование старшего управленческого персонала, поскольку полномочия и влияние этих сотрудников дают им значительные возможности для воздействия на процесс реформ. Особое внимание также следует уделять сотрудникам, о которых достоверно известно, что они совершали грубые нарушения прав человека. Они могут представлять серьезную помеху процессу реформирования, и сохранение их на службе подрывает доверие к государственному учреждению.

D. Общественная информация и консультации с общественностью

Для установления (восстановления) гражданского доверия и легитимизации (восстановления легитимности) государственных институтов общественность должна быть осведомлена об институциональной реформе и испытывать доверие к действиям по ее проведению. Транспарентность в отношении данной реформы и проведение консультаций о ее целях помогут создать уверенность в беспристрастности и эффективности этого процесса, обеспечить эффективное реагирование на насущные нужды потерпевших и общества в целом, а также уменьшить неопределенность, испытываемую персоналом реформируемых учреждений. Осведомленность общественности также может содействовать предупреждению будущих попыток посеять недоверие к полезности данного процесса и восстановить в должности государственных служащих, уволенных в ходе реформы. Поэтому процесс реформирования должен не только

¹⁰ E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 36.

ко предусматривать эффективный механизм информирования общественности, но и разработка самого этого процесса должна проходить при широких консультациях с общественностью, в частности с потерпевшими и другими группами населения, поддерживающими реформы.¹¹ В разделе IV.A, ниже, предлагается ряд инструментов, обеспечивающих проведение реформы на основе тщательной оценки и при широких общественных консультациях.

¹¹ Там же, принцип 35 (согласно которому «институциональные реформы... должны проводиться через процесс широких общественных консультаций, в частности с участием потерпевших и представителей других секторов гражданского общества»).

IV. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Целесообразно применять трехэтапный подход при разработке программы кадровой реформы в постконфликтной или поставторитарной обстановке. Во-первых, необходимо оценить нынешний статус того или иного учреждения и его персонала, а также его социальный контекст, чтобы определить потребности в плане кадровой реформы (раздел А). Во-вторых, на базе данной оценки можно определить организационные параметры и стандарты кадровой реформы, в частности численность и состав персонала, должностные требования и критерии частности (раздел В). В-третьих, после определения таких параметров и стандартов необходимо разработать сам процесс реформ (раздел С). Нижеследующие рекомендации могут служить оперативной основой для проводимой в три этапа программы кадровой реформы.

Программа кадровой реформы: общий обзор



С различными видами учреждений связаны конкретные проблемы. К примеру, реформирование служб безопасности обычно вызывает серьезные трудности, связанные с необходимостью проверки большого количества сотрудников. Проверка судей связана со специфическими опасениями в отношении независимости судебных органов. Проверка кандидатов на выборные должности вызывает вопросы, связанные с вмешательством в волеизъявление электората. Не все положения следующих практических рекомендаций применимы ко всем видам государственных учреждений. Однако в этих рекомендациях предусматривается возможность институциональной дифференциации и разработки программ кадровой реформы применительно к конкретному учреждению.

А. Оценка ситуации

Конфликт или авторитарное правление зачастую приводят к фрагментации государственного сектора, границы между государственными институтами размыты и нечетки, а численность государственных служащих непомерно раздута. Государственные служащие зачастую принимаются на службу неофициально и не проходят надлежащей подготовки. Нередко государственные служащие в прошлом были вовлечены в конфликт или авторитарное правление, нарушение прав человека было широко распространенным и систематическим явлением, и последствия этих нарушений являются предметом дискуссий в постконфликтный или поставторитарный период. В этот период организационная структура того или иного учреждения часто деформируется и не отвечает потребностям страны, где господствует право. Как правило, персонал учреждения не представляет население, которому он уполномочен служить.

Некоторые из вышеупомянутых обстоятельств могут наблюдаться или не наблюдаться в соответствующей стране. В странах, выходящих из состояния конфликта или авторитарного правления, основная информация о персонале того или иного государственного учреждения часто недоступна. Для определения потребностей и рисков, связанных с кадровой реформой и разработкой соответствующей программы, необходимо провести тщательную оценку. Такая оценка должна включать: 1) оценку общественных потребностей и возможностей; 2) проверку учрежденческого персонала; 3) оценку потенциального резерва для замен; и 4) анализ политической воли проводить реформы.

1. Оценка общественных потребностей и возможностей

Потребности общества, которые призвано удовлетворять то или иное учреждение, должны определять его организационную структуру и требования к персоналу. Например, общество с высоким уровнем преступности на гендерной почве может нуж-

даться в создании специализированных подразделений, состоящих из специалистов по данным проблемам. Тщательную оценку общественных потребностей необходимо провести до определения требований к кадровой реформе и разработки соответствующей программы. Широкие консультации с гражданским обществом и изучение общественного мнения обеспечат всестороннее выявление общественных потребностей. Особое внимание должно быть уделено потребностям потерпевших, женщин, меньшинств и уязвимых групп.

Необходимо оценивать не только общественные потребности, но и возможности государства и имеющиеся ресурсы для разработки и осуществления кадровой реформы. Как правило, в обществе, выходящем из состояния конфликта или авторитарного правления, возможности ограничены, а ресурсы недостаточны. Реалистичное планирование предполагает учет имеющихся в наличии ресурсов для данного процесса.

2. Оценка персонала

а) Концепция компетентности и честности

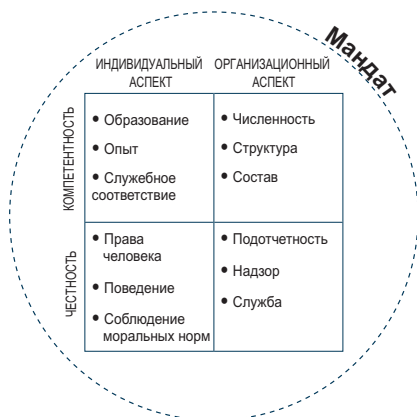
Концепция компетентности и честности служит основой для простого в методическом отношении механизма оценки персонала государственных учреждений и разработки реалистических мер по реформированию персонала.¹² Она устанавливает два основных параметра государственного персонала – индивидуальный и организационный – и использует две базовые категории для характеристики государственных служащих – компетентность и честность.

Персонал государственного учреждения состоит из общего числа лиц, занимающих те или иные должности. Таким образом, персонал имеет индивидуальные и организационные характеристики. С одной стороны, персонал учреждения состоит из отдельных сотрудников. С другой – персонал государственного учреждения определяется организационной структурой.




Характеристики персонала государственных учреждений состоят из двух базовых категорий: компетентность и честность. *Компетентность* характеризует качества, позволяющие персоналу выполнять технические задачи, входящие в полномочия учреждения. *Честность* относится к качествам, позволяющим выполнять эти полномочия в соответствии с основными правами человека, профессиональными стандартами и господством права.

¹² Концепция компетентности и честности была разработана Сержем Рюеном и Александром Майер-Рикхом и применялась в ходе нескольких операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

ПЕРСОНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ



В двух вертикальных колонках представлены индивидуальные и организационные параметры. По горизонтали характеризуются два основных качества – компетентность и честность. Полученные в результате четыре поля представляют собой основу для всеобъемлющей оценки статуса учрежденческого персонала:

- Личная компетентность связана с квалификацией сотрудника, такой, как общий уровень образования и профессиональной подготовки, профессиональный опыт и компетентность, а также физическое и интеллектуальное соответствие. 
- Личная честность характеризует приверженность сотрудника международным стандартам в области прав человека и профессионального поведения, включая правомерность финансовой деятельности того или иного лица. 
- Организационная компетентность связана с институциональными качествами персонала, такими, как численность работающих, организационная структура и состав (пол, этническая принадлежность, происхождение и религия). 
- Организационная честность связана с применяемыми процедурами институционализации принципов и ценностей учреждения, включая дисциплинарные процедуры и процедуры подачи жалоб, механизмы осуществления надзора, руководства по служебной этике и кодексы поведения. 

б) Мандат учреждения

При использовании концепции компетентности и честности в качестве методического инструмента оценка начинается с анализа мандата реформируемого учреждения.

Определяя задачи и обязанности того или иного учреждения, мандат устанавливает самостоятельные параметры для организационной структуры и сферы компетенции с каждой конкретной должностью. Мандат описывается в законах и положениях, регулирующих работу учреждения, организацию и обязанности данного учреждения, а также любые правила и положения, касающиеся внутреннего распорядка.

Во время конфликта или авторитарного правления государственные учреждения часто берут на себя выполнение функций, не входящих в их официальные полномочия. Некоторые учреждения превышают свои полномочия, другие принимают на себя полномочия иных учреждений, а третьи маргинализируются или прекращают функционировать. Процесс оценки должен начинаться с краткого обзора истории конфликта или авторитарного правления, с тем чтобы иметь представление о задачах, фактически выполнявшихся конкретными государственными учреждениями. Их исторический обзор дает базовую информацию о потребностях институциональной реформы и облегчает процесс проверки государственных служащих на благонадежность, позволяет получить представление о поведении конкретных сотрудников в прошлом.

с) Предварительная регистрация

На стадии завершения конфликта или авторитарного правления достоверная информация о численности и статусе сотрудников часто ограничена, в особенности в крупных учреждениях гражданского и военного секторов безопасности. Картотека данных о персонале нередко либо не была заведена, либо велась ненадлежащим образом, исправлялась или была уничтожена. Назначения на должность конкретных сотрудников остаются неясными, а организационная структура государственного учреждения зачастую определена неверно. Регистрация необходима для оценки компетентности и честности персонала государственного учреждения.

Регистрация является важным и в то же время сравнительно непротиворечивым началом процесса кадровой реформы. Как правило, регистрация государственных служащих может осуществляться даже в том случае, когда политические условия еще не позволяют реализовать программу кадровой реформы в полном объеме. В процессе регистрации фиксируется информация о профессиональном опыте и навыках сотрудников, а также базовые сведения об их деятельности во время конфликта или авторитарного правления.

Регистрация является длительным и ресурсоемким процессом, в особенности при большой численности персонала в том или ином государственном учреждении (или нескольких учреждениях). Поддержание и обновление данных после первоначальной регистрации требует дополнительных ресурсов. На оценочном этапе обычно бывает достаточно осуществить предварительную регистрацию представительной выборки

персонала для установления широких потребностей в кадровой реформе и разработки программы такой реформы. (Подробнее о процессе регистрации см. раздел IV.C.3 а), ниже.]

d) Банк данных по вопросам честности

Зачастую особенно остро не хватает достоверной информации о честности (благонадежности) государственных служащих и претендентов на должности в государственной службе, в частности об их поведении во время конфликта или авторитарного правления. В такие периоды нарушения прав человека часто скрываются, а доказательства уничтожаются. Полиция и судебные органы редко расследуют или привлекают к ответственности за такие нарушения и в действительности могут способствовать сохранению атмосферы безнаказанности. Неправительственные организации (НПО), отслеживающие и расследующие нарушения прав человека, нередко запрещаются. Хотя в процессе регистрации некоторые биографические сведения могут быть выявлены, как правило, они недостаточны для всеобъемлющей оценки честности конкретных должностных лиц и претендентов на должности в гражданской службе.

Для сбора достоверных данных о благонадежности государственных служащих или кандидатов на государственные должности необходимо создать банк данных по вопросам благонадежности, применяя проактивный метод сбора биографических сведений из различных источников. Регистрировать соответствующую информацию следует не по характеру происшествия, а по предполагаемому автору нарушения. Источники информации включают личные досье сотрудников, судебные и партийные архивы, избирательные списки, доклады Организации Объединенных Наций, доклады НПО, доклады комиссий по установлению истины, сообщения СМИ и доклады о независимых расследованиях. Информация должна быть проверена и оценена с точки зрения достоверности и надежности, в особенности если она была получена из источников периода конфликта или авторитарного правления.

Для авторитарных режимов типичным является наличие органов тайной полиции, хранящих обширные секретные досье на частных лиц. В принципе, эти досье можно включить в банк данных по вопросам благонадежности. Однако информация, содержащаяся в секретных досье, часто сомнительна и с ней надо обращаться с большой осторожностью. Кроме того, в соответствии с основными нормами в области прав человека необходимо защищать частную жизнь людей, в особенности потерпевших, свидетелей, потенциальных свидетелей и лиц, которых не касается кадровая реформа.

Еще одним полезным путем получения информации по вопросам честности и благонадежности государственных служащих и кандидатов на государственные должности является предоставление общественности возможности поделиться такой информа-

цией. Если ситуация в сфере безопасности позволяет, можно широко публиковать списки государственных служащих и кандидатов на государственные должности и назначить координатора, которому будет направляться информация об их прошлой деятельности.

е) Риски, связанные с увольнениями

Уволенные государственные служащие, не сумевшие найти другую работу и интегрироваться в общество, могут уйти в криминал и препятствовать процессу реформ. В частности, увольнение большого числа вооруженных сотрудников служб безопасности может создать серьезный риск именно для безопасности и поставить под угрозу сам переходный процесс. Необходимо оценить потенциальные риски, связанные с увольнениями, до разработки программы кадровой реформы и рассмотреть возможность выплаты выходного пособия и осуществления других мер временной поддержки, в особенности для государственных служащих, уволенных по иным причинам, чем недостаточная благонадежность. Программы кадровой реформы могут быть увязаны с программами разоружения, демобилизации и реинтеграции. Однако необходимо учитывать права потерпевших, и помощь уволенным должностным лицам должна быть сбалансирована с потребностями потерпевших.

3. Оценка резерва потенциальных замен

Программа кадровой реформы может потребовать найма новых государственных служащих для замены уволенных сотрудников или заполнения новых вакансий. Однако компетентных и честных сотрудников для занятия этих должностей может не оказаться. Для сведения к минимуму рисков возникновения пробелов в управлении и определения времени и ресурсов, необходимых для выявления, подготовки и обучения новых кадров, нужно оценить резерв для потенциальных замен и уровень общей компетентности и честности потенциальных кандидатов.

Страны, выходящие из состояния конфликта или авторитарного правления, могут испытывать большие трудности в поиске квалифицированных кандидатов, а для быстрого создания потенциала может потребоваться организация специальных учебных курсов. Кроме того, могут возникнуть трудности с привлечением более квалифицированных лиц на государственную службу, которая в переходный период может рассматриваться как недостаточно престижная и потенциально опасная работа.

4. Оценка политической воли и сопротивления

Сопротивление реформе – типичное явление в странах, выходящих из состояния конфликта или авторитарного правления. Отдельные лица и группы, рискующие потерять власть и влияние в результате осуществления программы реформ, часто сопротивля-

ются ее реализации. Например, руководители могут продолжать преследовать цели бывшего режима или периода конфликта. Государственные служащие, которые были вовлечены или принимали участие в прошлых нарушениях, заинтересованы в сокрытии этих нарушений и защите своего положения. В ходе оценки необходимо выявить потенциальные источники сопротивления кадровой реформе, риски, угрожающие политическому переходу, равно как и сторонников реформ среди отдельных лиц и групп, которые могут оказать содействие в разработке и осуществлении программы кадровой реформы.

В. Определение параметров, стандартов и результатов

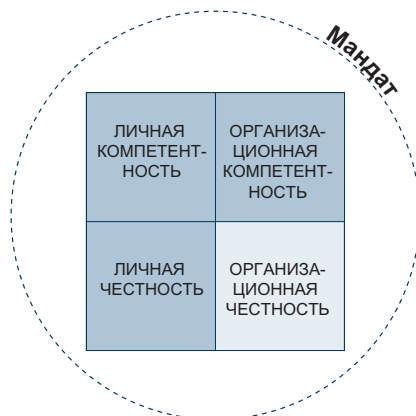
На основе оценки необходимо определить цели программы кадровой реформы. Сюда входит:

- 1) Определение мандата учреждения
- 2) Определение организационных параметров (состав и структура)
- 3) Определение индивидуальных стандартов службы (описание обязанностей, необходимая квалификация и т. д.)
- 4) Сбалансирование конкурирующих целей
- 5) Определение последствий для лиц, уволенных в процессе реформы

И вновь для определения мандата, параметров и стандартов в качестве методического инструмента может быть использована концепция компетентности и честности.

*Концепция компетентности и честности:
простой инструмент планирования*

ПЕРСОНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ



1. Определение мандата учреждения



Для удовлетворения нужд и потребностей правового государства может понадобиться изменить мандат постконфликтного или поставторитарного государственного учреждения. Как правило, существенные изменения в мандате государственного учреждения требуют организационных изменений. Учреждения, возможно, необходимо будет объединить или слить воедино, сократить в размере или расширить, создать заново или упразднить в результате изменений в их мандате. Такие организационные изменения оказывают существенное воздействие на потребности в учрежденческом персонале и поэтому должны быть проведены до начала программы кадровой реформы. Изменения в мандате государственного учреждения обычно требуют некоего политического процесса, ведущего к изменениям законодательства.

2. Определение организационных параметров



В зависимости от того, какие изменения внесены в мандат государственного учреждения и какие действия предпринимались для повышения эффективности его деятельности, его организационная компетентность может быть усилена. Это может привести к изменениям в размере и качестве его подразделений, количестве должностей, численном соотношении старшего руководящего состава, среднего руководящего звена и рядовых сотрудников, а также в составе учрежденческого персонала.

Состав персонала государственного учреждения в правовом государстве должен как можно более широко отражать состав населения, которому оно призвано служить. Представительные учреждения лучше понимают конкретные потребности и заботы различных групп населения и легче завоевывают доверие населения. Однако существует множество различных мнений относительно того, насколько «представительным» должно быть государственное учреждение, что зависит от характера учреждения и его мандата, конкретной социально-исторической ситуации и политических взглядов.

Представительность связана с рядом критериев, в частности с полом, этнической принадлежностью, географическим происхождением и религией. Может возникнуть необходимость принять специальные меры для интеграции бывших воюющих группировок и комбатантов. Институциональная представительность чрезвычайно актуальна в странах, выходящих из состояния конфликта на этнической, географической или религиозной почве, в особенности если реформа предусматривает интеграцию государственных учреждений, которые были разделены по этническому, географическому или религиозному признаку.

В решениях относительно организационной структуры и состава устанавливаются организационные параметры кадровой реформы, поскольку они определяют числен-

ность и характер требуемых государственных служащих, влияют на профессиональные требования предъявляемые к конкретным сотрудникам и ограничивают количество должностей, которые могут занимать представители обоих полов, различных этнических и религиозных групп, а также географических районов.

3. Определение личных стандартов персонала

а) Определение стандартов личной компетентности



После определения организационной структуры и состава персонала учреждения необходимо принять описание функций для каждой должности, с изложением требования к личным качествам и профессиональной квалификации сотрудников. Эти критерии относятся к профессиональной компетентности и опыту, а также к физической и интеллектуальной способности выполнять технические аспекты конкретной должности. Информация, собранная в ходе предварительной регистрации, содержит полезные показатели, позволяющие определить реалистичные стандарты личной компетентности, соответствующие конкретным условиям. Постконфликтные или поставторитарные реалии могут задавать изначально низкий уровень профессиональной компетентности, который необходимо постепенно повышать путем обеспечения соответствующего обучения.

б) Определение стандартов личной честности



Для занятия государственной должности необходимо быть не только компетентным, но также и честным человеком. Личная честность проявляется в приверженности того или иного лица международным стандартам в области прав человека и профессиональной этики, включая правомерность его финансовой деятельности. При всеобщем согласии, что честность является основным требованием для поступления на государственную службу, много споров происходит относительно конкретного значения данного понятия, а также характера и охвата понятия честности, необходимого для занятия государственной должности, в особенности в странах, выходящих из состояния конфликта или авторитарного правления.

Хотя мерилom честности человека является поведение, совершенные в прошлом нарушения могут служить не более чем указанием на его возможное поведение в будущем. Обстоятельства конфликта и авторитарного правления могут смягчить вину за определенные действия, совершенные в прошлом, а в зависимости от характера нарушения честность может со временем быть хотя бы частично восстановлена. Однако лица, совершившие грубые нарушения прав человека или тяжкие преступления в соответствии с международным правом, не должны занимать государственные должности. Такие деяния включают, в частности, геноцид, военные преступления, преступления против человечности, внесудебные казни, пытки и аналогичное жестокое, бесчеловечное

и унижающее достоинство обращение, насильственные исчезновения и рабство.¹³ Это тяжкие преступления, свидетельствующие об отсутствии честности на уровне, принципиальным образом влияющем на возможность занятия лицом государственной должности. Для лица, осужденного и понесшего наказание за подобные преступления, – а государства обязаны осуществлять уголовное преследование за такие преступления – отстранение от государственной службы является нормальной мерой.¹⁴ Государственный служащий, совершивший такие деяния, утрачивает особое доверие, оказанное ему, и подлежит отстранению от должности.¹⁵ Маловероятно, что вновь назначенный государственный служащий, совершивший тяжкие преступления, сможет завоевать доверие. Найм и сохранение таких лиц в должности с большой степенью вероятности может подорвать благонадежность всего государственного учреждения.

В случае нарушений и должностных преступлений ниже уровня грубых нарушений прав человека или тяжких преступлений По международному праву некоторые факторы могут служить указанием на то, была ли восстановлена благонадежность должностного лица с момента правонарушения или может ли она быть восстановлена в будущем. Определить такие обстоятельства могут помочь следующие вопросы:

- Каков конкретный характер нарушения или должностного преступления и в каких обстоятельствах оно было совершено?
- Было ли это проявлением обычной учрежденческой практики (например, коррумпированная в целом профессиональная среда)?
- Был ли акт нарушения или должностного преступления закончен или продолжается?
- Если акт закончен, был ли он признан? Улучшилась ли репутация?
- Оказал ли данный акт существенное влияние на доверие общества? Если да, возможно ли восстановить доверие общества? При каких условиях?

Ряд международных кодексов содержат нормы, которые могут помочь в разработке конкретных стандартов честности в конкретных постконфликтных или поставоритарных условиях. К таким кодексам относятся кодексы профессиональной этики Органи-

¹³ Концепции грубого нарушения прав человека и тяжких преступлений по международному праву во многом совпадают. Определение тяжких преступлений, согласно международному праву, см. в документах E/CN.4/2005/102/Add.1, п. 6, и E/CN.4/2005/102, пункт 13. См. также материалы комитета по правам человека, замечание общего порядка № 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, пункт 18).

¹⁴ Отстранение от должности не исключает обязанности привлекать нарушителей к уголовной ответственности. См., к примеру, материалы Комитета по правам человека, Заключительные замечания: Гватемала (CCPR/CO/72/GTM, пункт 13). Об обязанности расследовать и преследовать в судебном порядке за серьезные нарушения прав человека и соответствующем прецедентном праве см. также E/CN.4/2004/88, пункты 24–56.

¹⁵ См. материалы Комитета по правам человека, Заключительные замечания: Аргентина (CCPR/CO/70/ARG, пункт 9), в которых Комитет рекомендует Аргентине принять меры «для обеспечения того, чтобы лица, вовлеченные в грубые нарушения прав человека, отстранялись от военной и гражданской службы». См. также Заключительные замечания: Боливия (CCPR/C/79/Add. 74, пункт 15); дело Веласкеса Родригеса, Межамериканский суд по правам человека, № 4 (серия C), пункт 175, 29 июля 1988 года; E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, пункт 43; и E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 36.

зации Объединенных Наций, в частности Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, а также международное уголовное и гуманитарное право, а также нормы в области прав человека.¹⁶ Информация, собранная в базе данных по вопросам благонадежности, послужит полезным показателем существующего дефицита честности и поможет разработать надлежащие и реалистичные стандарты честности применительно к конкретной ситуации. Однако очевидных критериев для определения конкретного характера и уровня честности в отношении менее серьезных должностных правонарушений не существует, и их придется устанавливать в зависимости от обстоятельств.

4. Сбалансирование конкурирующих стандартов

Параметры и стандарты, определенные в рамках категорий компетентности и честности (организационная компетентность, личная компетентность и личная честность), могут отражать противоречащие друг другу цели кадровой реформы. Таким образом, разработка той или иной программы кадровой реформы может потребовать сложных уступок и компромиссов.

В целом легитимность программы кадровой реформы будет зависеть от достижения определенных минимальных стандартов в каждой из указанных трех категорий. К примеру, государственное учреждение с компетентным, но моноэтническим персоналом вряд ли будет пользоваться доверием других этнических групп и может не понимать их язык и проблемы. Персонал другого учреждения может отличаться высоким уровнем честности, но быть недостаточно компетентным. Несмотря на самые благие намерения, персонал будет не в состоянии выполнять мандат данного учреждения. Хотя сотрудники с серьезными недостатками в отношении честности не должны оставаться на своих должностях, необходимо проводить тщательную оценку с целью ликвидации политического наследия того или иного конфликта или авторитарного режима и создания эффективно-го государственного учреждения, действующего на основе принципов справедливости.

5. Определение результатов

Если какой-либо государственный служащий не соответствует минимальным стандартам, установленным для продолжения службы, возможны различные результаты. Необходимо определить такие результаты для каждого стандарта. Если государственный служащий был отстранен от должности из-за серьезных недостатков в плане честности

¹⁶ О кодексах профессиональной этики и других базовых стандартах см. *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police* (United Nations publication, Sales N° E.96.XIV.5).

ти, будущий доступ его к соответствующим государственным должностям должен быть ограничен, так как недостаток доверия к нему подрывает эффективность и законность деятельности данного государственного учреждения. Государственный служащий может быть отстранен от службы в должности какой-либо категории, от всех должностей в государственном учреждении или от государственной службы в целом. Отстранение может быть постоянным или временным, а реинтеграция в государственную службу может зависеть от выполнения ряда условий, к примеру, признание каких-либо должностных правонарушений или компенсация за них. Сотрудник также может быть переведен на другую должность, понижен в должности или не допущен к служебному повышению, ему может быть назначен испытательный срок. Отстранение от должности также может повлечь за собой лишение привилегий и прочих благ. Принятие решений о надлежащих мерах зависит от конкретной ситуации. Хотя сотрудники, совершившие грубые нарушения прав человека или тяжкие преступления в соответствии с международным правом, как правило, подлежат отстранению от государственной службы, определение надлежащих мер во многом зависит от конкретных обстоятельств переходного периода.

Если сотрудник отстраняется от должности в результате изменений в организационной структуре, численности или составе персонала, это не должно иметь последствий для его будущего трудоустройства. Этот сотрудник может сразу подать заявление о приеме на другую государственную должность. Если у сотрудника не хватает профессиональной компетентности, но ее можно повысить с помощью дополнительного обучения, такой сотрудник может подать заявление о приеме на ту же или аналогичную должность, как только он приобрел недостающие знания и навыки. Наряду с необходимостью избегать любого поощрения нарушителей нужно предпринимать серьезные усилия, чтобы предотвратить или хотя бы смягчить пагубные последствия увольнений для государственных служащих, отстраняемых по причинам, не связанным с отсутствием честности. В процессе реформирования персонала могут быть предусмотрены, к примеру, предоставление альтернативной работы, выплата выходного пособия, содействие в реинтеграции или переподготовка.

С. Разработка процесса реформирования

После установления организационных параметров и стандартов занятости в государственном учреждении необходимо приступить к реализации самого процесса реформ. Следующий раздел представляет собой руководство по разработке самого процесса реформ.

1. Специальный механизм

Провести реформу собственными силами обычно сложно, поскольку заинтересованные круги подрывают объективность оценки потребностей в реформировании и сни-

жают эффективность и справедливость осуществления этого процесса. В сложных политических условиях страны, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления, способность государственного института реформировать себя еще более ограничена. Часто эти институты заинтересованы в сокрытии прошлых нарушений и сопротивляются реформе. Часто они сохраняют связи с бывшими руководителями либо продолжают преследовать цели бывшего режима или периода конфликта. Однако потребность в проведении реформы во многом бывает вызвана необходимостью порвать связи данного государственного института с прошлым. Кроме того, ограниченность ресурсов государственных институтов в постконфликтный или поставторитарный период практически не оставляет им возможностей осуществить обременительную кадровую реформу в дополнение к исполнению их обычных обязанностей.

Поэтому кадровая реформа в переходный период, как правило, должна осуществляться с помощью специально созданного механизма в форме комиссии. Данная специальная комиссия должна быть независимой, с тем чтобы обеспечить справедливое, беспристрастное и легитимное осуществление данного процесса. Учреждение независимой комиссии и гарантия беспристрастности ее членов могут оказаться нелегкой задачей в политически напряженных обстоятельствах страны, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления. Членами комиссии должны стать видные граждане, известные своей честностью, которые не связаны с какой-либо политической партией или бывшими воюющими группировками. Включение в состав комиссии неграждан данной страны может повысить независимость и легитимность ее работы. Назначению старших членов комиссии высоким и независимым органом, таким как конституционный суд, глава государства или международный орган, должны предшествовать широкие консультации. Для обеспечения необходимого доверия к старшим членам комиссии их назначение может утверждаться органом, пользующимся доверием значительной части гражданского общества. Старшие члены комиссии должны назначаться на время проведения кадровой реформы и быть несменяемыми на протяжении всего этого периода. В зависимости от политической обстановки и проблем в ходе практической реализации реформы может быть создана одна комиссия для всего государственного сектора или отдельные комиссии для конкретных государственных учреждений.

Процессы кадровой реформы сложны, длительны и ресурсоемки, в особенности когда речь идет об учреждениях с многочисленным персоналом. Их успех или неудача во многом зависит от тщательности оценки практических потребностей и предоставления необходимого времени и ресурсов. Регистрация сотрудников, их проверка, оценка их компетентности и в особенности расследование их прошлой деятельности являются сложными задачами, которые требуют времени и специальных навыков. Специальной комиссии потребуется секретариат, состоящий из квалифицированных сотрудников, для подготовки необходимой информации и поддержки процесса принятия решений. Персонал секретариата должен быть многофункциональным и включать руководите-

лей проектов, администраторов информационных систем, юристов и технических специалистов. Комиссии и ее секретариату необходимо также предоставить достаточные финансовые и материальные ресурсы, в том числе безопасное офисное помещение, системы регистрации и хранения документов и информационного обеспечения, транспортные средства и следственное оборудование.

Создание специального независимого механизма может представлять серьезные проблемы для стран в переходный период, экономика которых и без того перенапряжена. Учитывая важность процесса кадровой реформы в переходный период, международное сообщество должно поддержать создание таких механизмов.

Специальная комиссия может столкнуться с необходимостью принятия непопулярных решений, которые могут вызвать риски для безопасности ее членов. Необходимо принять меры для обеспечения их безопасности.

2. Два главных вида процессов кадровой реформы

Существуют два главных способа проведения кадровой реформы в переходный период: проверка и новые назначения. В процессе проверки находящиеся на службе сотрудники проверяются на служебное соответствие для продолжения службы. В процессе новых назначений учреждение сначала распускается, а все сотрудники должны подать заявление на поступление в новое учреждение при общем конкурсе на занятие всех должностей. Эти два метода соответствуют двум основным подходам к институциональной реформе: институциональная перестройка и институциональное восстановление. Выбор между этими двумя способами зависит, в частности, от общих масштабов требуемой кадровой реформы. В конце настоящего раздела будет представлен третий, наименее вероятный способ – регулярные дисциплинарные процедуры.

а) Процесс проверки – институциональная перестройка

1) Концепция

В процессе проверки обычно создается специальный переходный механизм для изучения деятельности находящихся на службе сотрудников государственных учреждений и определения их соответствия для продолжения службы. Основной целью является отстранение тех, кто не соответствует должностным требованиям. В процессе проверки применяются надлежащие базовые процедурные стандарты, бремя доказательства ложится на проверяющий орган, а баланс возможностей является надлежащим стандартом доказательства (подробное обсуждение базовых правовых стандартов см. ниже).

Решение о начале процесса проверки основывается на двух предпосылках. Во-первых, в постконфликтный или поставторитарный период требуется специальный ме-

ханизм реализации необходимых кадровых реформ. Обычный процесс дисциплинарных взысканий и увольнений будет либо полностью неэффективным, либо недостаточным. Во-вторых, целей такой реформы можно добиться путем отстранения тех сотрудников, которые не соответствуют должностным требованиям, в то время как другие организационные изменения не требуются или могут быть проведены отдельно. Процесс проверки предполагает преемственность контракта на индивидуальном уровне и институциональную преемственность на уровне организации. Отдельные сотрудники сохраняют свои должности, если проверяющий орган не примет решения об их служебном несоответствии. На организационном уровне процесс проверки представляет собой постепенную перестройку продолжающего функционировать учреждения. Процесс проверки в большей степени нацелен на решение проблем недостаточной личной компетентности и честности, чем на решение аналогичных проблем на уровне организации. Существенные организационные изменения могут быть более эффективными, если осуществляется процесс повторного назначения [см. раздел IV.C.2 b), ниже].

ii) Правовые требования

Основные гарантии надлежащей правовой процедуры должны применяться также к разбирательству неуголовного характера.¹⁷ Следовательно, государственным служащим, подлежащим проверке, должны быть предоставлены основные гарантии, применимые к надлежащей административной процедуре.¹⁸

Процесс проверки должен быть индивидуализирован. Так, если лицо подлежит отстранению от государственной должности на основании уголовно наказуемого поведения, необходимо установить личную ответственность за противоправное деяние (хотя не обязательно в соответствии с уголовными стандартами доказывания; см. ниже). Групповая ответственность обычно противоречит основным стандартам надлежащей правовой процедуры.¹⁹

¹⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14 («...при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей...»). Однако Европейский суд по правам человека считает, что гарантии соблюдения принципов правосудия, предусмотренные Европейской конвенцией, как правило, не применяются к разногласиям между государственными служащими и государством (дело *Pellegrin v. France* судебной процедуры, 8 декабря 1999 года). Государственные служащие, подлежащие процессу проверки в условиях Европы, могут не быть защищены требованиями Конвенции в отношении соблюдения принципов надлежащей судебной процедуры. Комитет по правам человека применяет другой подход, утверждая, что концепция «уголовного обвинения, предъявляемого ему» предусмотренная статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, основана на «Характере соответствующего права, а не на статусе одной из сторон» (CCPR/C/51/D/441/1990, пункт 5.2). В более позднем решении Палата по правам человека для Боснии и Герцеговины отошла от прецедента дела Пеллегрин и приняла к рассмотрению дело сотрудника полиции, который опротестовал свое увольнение (*Rusmir Dzaferovic v. The Federation of Bosnia and Herzegovina*, 3 декабря 2003 года, CH/03/12932).

¹⁸ В международном праве в области прав человека требования соблюдения надлежащей процедуры при разбирательстве неуголовного характера установлены менее четко, чем для уголовного. Однако основные гарантии, описываемые ниже, применимы к любой процедуре отправления правосудия.

¹⁹ См., например, Совет Европы, резолюция 1096 (1996) Парламентской ассамблеи, пункт 12.

Сотрудникам, подлежащим проверке, должно быть предоставлено право на беспристрастное разбирательство. Это право включает ряд основополагающих элементов: возбуждение процесса в разумные сроки и с соблюдением в целом принципа публичности; уведомление сторон, в отношении которых ведется следствие, о разбирательстве и характере обвинений против них; возможность для этих сторон подготовиться к защите, включая доступ к соответствующей информации; возможность для них представлять доводы и доказательства и отвечать на встречные аргументы и доказательства в органе, ведущем процесс проверки; возможность прибегать к услугам адвоката; и уведомление сторон о вынесенном решении и причинах вынесения данного решения. По общему правилу, разбирательство должно руководствоваться принципом «равенства сторон». Кроме того, сотрудникам, подлежащим проверке, должно быть предоставлено право подачи апелляции в отношении неблагоприятного решения в суд или другой независимый орган.²⁰

Как правило, бремя доказывания того, что государственный служащий не соответствует занимаемой должности, ложится на проверяющий орган. В исключительных случаях бремя доказательства может быть возложено на государственного служащего, если группа или подразделение, где он работал во время конфликта или авторитарного правления, имеет известную репутацию в плане нарушения прав человека. Переложение бремени доказывания создало бы опровержимую презумпцию служебного несоответствия.²¹ Однако, когда злоупотребления стали системой для всего учреждения и может потребоваться отстранение от должности большого числа сотрудников, следует рассмотреть возможность применения процесса новых назначений (см. ниже).

Как и в административных процедурах в целом, принцип баланса возможностей будет надлежащим стандартом доказывания в процессе проверки, в отличие от принципа отсутствия обоснованного сомнения, требуемого в уголовном судопроизводстве.²² В соответствии с данным принципом после учета всех доказательств проверяющий орган должен следовать варианту развития событий, который кажется наиболее вероятным, обоснованным или возможным.

Государственные служащие (в том числе судьи), назначенные незаконно – с нарушением процедурных или квалификационных требований, – могут быть по закону отстранены от выполнения своих функций. Необходимость установления других причин для

²⁰ E/CN.4/2005/102, пункт 69.

²¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems: Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a State based on the rule of law (doc. 7568, para. 16 (h)), 3 June 1996.

²² Надлежащий стандарт доказывания связан с возможными последствиями разбирательства. Поскольку последствия процесса проверки менее суровы, чем последствия уголовного разбирательства, доказательство по принципу отсутствия обоснованного сомнения не требуется.

их отстранения отсутствует.²³ Однако они могут потребовать рассмотрения данного решения независимым и беспристрастным органом.

Договорные обязательства, вытекающие из увольнения государственных служащих в результате проверки, должны быть выполнены, в особенности когда служащие увольняются по причинам, не связанным с недостаточной честностью. Это может быть выплата выходного пособия и другие специальные блага, пенсии и т. д.²⁴

б) Процесс повторного назначения – институциональное восстановление

и) Концепция

Процесс повторного назначения тормозит динамику проверки. Соответствующее государственное учреждение сначала распускается, создается новое учреждение и проводится общий конкурс на занятие всех должностей. Все сотрудники, которые хотят продолжить службу уже в новом государственном учреждении, должны подать заявление на занятие должности. Во избежание пробелов в управлении сотрудники могут оставаться в должности до принятия окончательного решения относительно статуса их будущей занятости. Если служащий не переизбирается, она или он освобождается от должности. Хотя основной целью проверки является отстранение от должности лиц, непригодных к службе, целью процесса повторного назначения является отбор на службу наиболее пригодных и квалифицированных сотрудников.

Процесс повторного назначения представляет собой глубокое вмешательство как в личном, так и в организационном плане. На личном уровне сотрудники превращаются в соискателей, а продолжение службы зависит от повторного назначения. Процесс повторного назначения перекладывает бремя доказывания на соискателя, который должен продемонстрировать, что он или она является самым подходящим кандидатом на вакантную должность. В отличие от сотрудников, уволенных в ходе проверки, соискатели в процессе повторного назначения обычно не имеют права на разбирательство или судебный пересмотр в случае их неизбрания, поскольку не существует права быть избранным на государственную должность. Такие процедурные упрощения, включая переложение бремени доказывания, существенным образом рационализируют кадровую реформу. В стране, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления, процесс повторного назначения способствует отбору самых подходящих сотрудников, а не просто устраняет тех, кто явно не соответствует занимаемой должности.

²³ E/CN.4/2005/102/Add.1, принцип 30 (в котором говорится, что «судьи, которые были назначены неправомерно или обрели свои судебные полномочия, заявив о своей лояльности, могут быть по закону освобождены от занимаемой должности во исполнение принципа параллелизма форм»).

²⁴ Совет Европы, резолюция 1096 (1996), Парламентской ассамблеи, пункт 14.

На организационном уровне процесс повторного назначения представляет собой процесс создания нового государственного учреждения. Прежнее учреждение прекращает свое существование. Такой подход упрощает процессы кадровой реформы, которые не только решают проблемы недостатка личной компетентности и честности, но также требует внесения существенных изменений в организационную структуру и состав учреждения. Процесс повторного назначения предоставляет лучшую возможность для устранения структурной несбалансированности и осуществления необходимых кадровых реформ, таких как существенное изменение этнического или гендерного состава того или иного государственного учреждения, и содействует сокращению или повторному назначению персонала в контексте консолидации или роспуска государственных учреждений.

Круг возможностей для реформирования государственного учреждения путем процесса повторного назначения ограничен численностью квалифицированных кандидатов для замещения на должностях. В целом в процесс повторных назначений могут вовлекаться кандидаты со стороны с целью замены не соответствующих должностным требованиям государственных служащих или занятия новых должностей, учрежденных после внесения изменений в состав или организационную структуру государственного учреждения.

ii) Правовые требования

В обычных условиях процедурные последствия процесса повторного назначения, в частности отказ в слушании и судебном пересмотре, а также переложение бремени доказывания, нарушали бы основные законные права служащих, которые не были вновь отобраны на занятие прежней должности, на надлежащую судебную процедуру. Такие процедурные отступления оправданы переходным процессом, который требует внесения существенных изменений в численность персонала, организационную структуру и/или состав персонала данного государственного учреждения.

Кроме того, в правовом государстве имеются конституционные гарантии, в частности разделение властей с целью защиты господства права и предотвращения политического вмешательства государственных учреждений. В дела друг друга, в том числе произвольных кадровых перестановок и реструктуризации государственного сектора исполнительной ветвью власти. Принцип независимости судебных органов предусматривает особые гарантии для судей, в частности принцип несменяемости. Правовые нормы, как правило, защищают независимость полиции и других служб безопасности в их оперативной деятельности. Процесс повторного назначения может существенным образом подорвать принцип господства права и создать предпосылки для произвольного вмешательства в деятельность правительственных секторов, функционирующих в остальном независимо. Поэтому процесс повторного назначения должен ограничи-

ваться ситуациями, когда соответствующее государственное учреждение по существу не функционирует и когда укрепление в целом господства права маловероятно без этого. Кроме того, процесс повторного назначения должен быть осуществлен как можно быстрее и как можно раньше, как только это позволит политическая ситуация, чтобы избежать длительных периодов правовой неопределенности.

Опять-таки, должны быть соблюдены договорные права, возникающие в связи с увольнением сотрудников в результате процесса повторного назначения, в особенности когда сотрудников увольняют по причинам, не связанным с недостатком честности. Это может быть выплата выходного пособия и другие специальные блага, предоставление пенсии и т. д.

с) Дисциплинарный процесс – восстановление учреждения

Проверка и повторное назначение являются двумя основными способами проведения кадровой реформы в постконфликтный или поставторитарный период. В условиях установления господства права применяются обычные дисциплинарные процедуры отстранения от должности государственных служащих, которым не хватает компетентности или честности. Стандартные процедуры обычно не могут обеспечить разрешение конкретных проблем переходного процесса, а возможности и воля государственных учреждений к самореформированию особенно ограничены в постконфликтный или поставторитарный период.

Тем не менее не стоит полностью отвергать возможность осуществления необходимых кадровых изменений с помощью обычных дисциплинарных процедур. Обычные процедуры можно и нужно применять, если число лиц, подлежащих проверке, невелико или ограничено конкретным отделом государственного учреждения, а также при достаточно сильной политической воле к осуществлению реформы собственными силами. Как правило, обычным процедурам должно отдаваться предпочтение перед любыми особыми процедурами, которые нарушают непреложность закона.

3. Три этапа процесса кадровой реформы

Процесс кадровой реформы, как правило, состоит из трех этапов: регистрация, предварительная проверка и сертификация.

а) Регистрация

Регистрация государственных служащих, подлежащих проверке, необходима, если кадровый учет в государственном учреждении ведется ненадлежащим образом и если численность и статус государственных служащих неясны. Часто такое имеет место в

крупных учреждениях в секторе безопасности, неофициально нанимавших и освобождавших сотрудников в период конфликта или авторитарного правления. Если в ходе оценки не была завершена регистрация (см. раздел IV.A.2 с, выше), ее необходимо провести в качестве первого этапа самого процесса кадровой реформы. В процессе повторного назначения регистрацию можно провести одновременно с подачей заявлений на занятие должностей.

Основной целью регистрации является составление исчерпывающего списка лиц, работающих в том или ином государственном учреждении и тем самым охватываемых кадровой реформой. Это оказывает важное побочное воздействие, выполняющее существенную регулирующую функцию в стране, выходящей из состояния конфликта или авторитарного правления: незарегистрированные лица не должны рассматриваться в качестве сотрудников государственного учреждения. По завершении регистрации поступление на службу в государственном учреждении должно осуществляться только путем стандартных процедур подачи заявлений и отбора кандидатов.

Регистрация также обеспечивает основу для оценки и предварительной проверки государственных служащих. Регистрационные бланки содержат основную информацию о государственных служащих и их послужной список. Правила осуществления кадровой реформы должны предусматривать строгие требования в отношении соблюдения государственными служащими процедуры регистрации. Существенное искажение данных само по себе дает основания для дисквалификации.

Регистрация и учет государственных служащих являются сложной задачей, требующей много времени, в особенности когда речь идет об учреждениях с многочисленным персоналом. Этот процесс требует детального планирования, компетентного персонала и значительных ресурсов.

в) Первоначальная проверка

Самая главная часть кадровой реформы – это ее второй этап. После того как государственные служащие, подлежащие включению в процесс реформирования, были определены, они проходят предварительную проверку, с тем чтобы оценить, отвечают ли они необходимым для продолжения службы критериям. Критерии служебного соответствия определяются индивидуально для каждой должности в соответствии с уровнем данной должности в организационной структуре учреждения (см. раздел IV.B, выше).

Информация об отдельных сотрудниках систематически собирается и хранится в журнале кадрового учета. Сведения из банка данных по вопросам благонадежности должны быть включены в журнал кадрового учета, с тем чтобы обеспечить доступ к необходимой исходной информации. Предварительная проверка заключается в при-

менении критерия служебного соответствия к данным о конкретных сотрудниках. Для получения недостающей информации или проверки сомнительных сведений может потребоваться дополнительный контроль и независимые расследования. С целью повышения квалификации государственных служащих, которым недостает знаний и опыта, могут организовываться программы обучения.

с) Сертификация

Те государственные служащие, которые отвечают критериям служебного соответствия, проходят сертификацию. Сертификация представляет собой вынесение окончательного решения о статусе государственного служащего в переходный период. Кадровая реформа считается завершенной после установления сертификационного статуса всех государственных служащих. Начиная с этого момента управление персоналом должно осуществляться посредством обычным процедур.

Сертификация также может потребовать установления испытательного срока. Это может быть желательным при сложном управлении процессом реформы и при ограниченных возможностях расследования прошлой деятельности. В течение испытательного срока государственных служащих и претендентов на государственные должности легче отстранить от работы, если появляется дополнительная информация об их прошлых должностных нарушениях.

На этапе завершения процесса кадровой реформы в переходный период необходимо принять меры по обеспечению ее устойчивости и разработать постоянные механизмы назначения на должности и надзора. Специальные комиссии должны быть преобразованы в постоянные органы по вопросам назначения на должности и надзора или расформированы, и их функции могли бы перейти к другим учреждениям.

4. Этапы процесса кадровой реформы

Реформа персонала в переходный период является политически противоречивым, технически сложным и ресурсоемким процессом. И хотя в данных практических рекомендациях предлагается методическая база для разработки программы кадровой реформы, различия в политической обстановке, особенности мандата на проведение кадровой реформы и институциональные особенности требуют применения индивидуального подхода в каждом конкретном случае. Например, при медленном и постепенном переходе, когда бывшие руководители остаются у власти, отстранение сотрудников, совершивших нарушения прав человека, может натолкнуться на сопротивление, но остается возможность изменения организационной структуры государственного учреждения, интеграции персонала разделенных учреждений и отстранения от должности некомпетентных сотрудников. Вместо одновременного применения всех критериев кадровой реформы процесс реформирования может быть проведен поэ-

тапно, с учетом сложной политической обстановки и связанных с потенциалом трудностей переходного периода. Однако такие решения могут повлиять на общественное мнение относительно законности и надежности учреждения. И хотя процесс кадровой реформы должен быть направлен на отбор компетентного и представительного штата добропорядочных служащих, его конкретная разработка должна быть адаптирована к политическим реалиям, ресурсам и возможностям проведения реформы в данный переходный период.

Учреждения с многочисленным персоналом представляют существенную практическую трудность в плане осуществления процесса проверки. Кроме того, процесс кадровой реформы может осуществляться поэтапно или быть первоначально направленным на конкретные группы служащих, в частности сотрудников, занимающих высшие руководящие и контрольные должности.

Заключение

Проверка государственных служащих, в особенности в секторах безопасности и правосудия, все чаще рассматривается как центральный компонент эффективной и легитимной стратегии правосудия переходного периода. Страны, выходящие из состояния конфликта или переходящие к демократии, часто прибегают к отстранению от государственной службы лиц с серьезными недостатками в плане честности с целью создания справедливых и эффективных государственных учреждений. Однако существует широкий разброс мнений и подходов к осуществлению проверки. Эта сфера правосудия переходного периода лишь начинает формироваться, и ее уроки еще предстоит усвоить.

Хотя международное право обязывает государства принимать меры – включая проверку – для предотвращения новых нарушений прав человека, существует, однако, большая гибкость в отношении форм, в которых могут протекать такие процессы. Стратегии проверки должны решать уникальные исторические, социальные и политические проблемы каждого общества, столкнувшегося с наследием серьезных нарушений прав человека и пытающегося реформировать институты, с тем чтобы предотвратить повторение таких нарушений. Различные виды государственных учреждений также вызывают разного рода беспокойство, и стратегии проверки должны отвечать конкретным требованиям проверяемого учреждения.

Настоящие практические рекомендации по осуществлению проверки не содержат готовых решений и не пытаются ответить на все вопросы, возникающие в процессе разработки механизма проверки в конкретной исторической ситуации. Скорее, они предлагают методические инструменты, которые могут помочь в разработке стратегий проверки для каждого конкретного учреждения в конкретной ситуации. Таким образом, в них подчеркивается необходимость начинать любой процесс реформ с широких консультаций и тщательной оценки конкретных контекстуальных и институциональных потребностей.

В настоящих рекомендациях также подчеркивается, что сложные проблемы переходного периода требуют комплексного подхода к институциональной реформе. Проверка является лишь одним из аспектов институциональной реформы, а эффективная и легитимная стратегия реформы поможет поместить процесс проверки в более широкий контекст. Аналогичным образом, институциональная реформа должна сопровождаться другими усилиями по устранению наследия нарушений прав человека, в том числе привлечением к ответственности тех, кто виновен в совершении тяжких преступлений; восстановлением истины и предоставлением возмещения жертвам.

