



Distr.
GENERAL

A/53/309
26 August 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят третья сессия
Пункт 113 (b) предварительной повестки дня*

ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ВКЛЮЧАЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ
ПОДХОДЫ В ДЕЛЕ СОДЕЙСТВИЯ ЭФФЕКТИВНОМУ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Укрепление законности

Доклад Генерального секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей пятьдесят второй сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 52/125 от 12 декабря 1997 года, в которой, в частности, подтвердила, что Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по-прежнему является координатором, обеспечивающим согласование общесистемной деятельности в области прав человека, демократии и законности; приветствовала углубление ведущегося диалога, начатого Верховным комиссаром по правам человека, с другими соответствующими органами и программами системы Организации Объединенных Наций в целях усиления общесистемной координации помощи в области прав человека, демократии и законности; и призвала Верховного комиссара продолжать этот диалог с учетом необходимости изучения новых взаимообогащающих видов взаимодействия с другими органами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций в целях расширения финансовой поддержки деятельности в области прав человека и законности. В заключительной части резолюции Ассамблея просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят третьей сессии доклад об осуществлении этой резолюции.

II. ПОМОЩЬ В ОБЛАСТИ ЗАКОННОСТИ, ОКАЗЫВАЕМАЯ ВЕРХОВНЫМ
КОМИССАРОМ

* A/53/150.

ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

2. В соответствии с резолюцией 48/141 от 20 декабря 1993 года, резолюцией 52/125 и другими соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека несет основную ответственность в системе Организации Объединенных Наций за оказание консультативных услуг и технической и финансовой помощи для поддержки осуществления мер и программ в области прав человека, демократии и законности и за координацию общесистемной помощи в этой области.

3. Как отмечалось в предыдущих докладах, программа технического сотрудничества (далее – "программа") Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) была разработана с целью удовлетворения просьб государств-членов, стремящихся к укреплению законности и тем самым к обеспечению эффективного осуществления всех прав человека. Программа по своему содержанию по-прежнему нацелена главным образом на элементы, изложенные в рамках для укрепления законности, которые были разработаны Генеральным секретарем в его докладе Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии в 1994 году (A/49/512, пункт 5).

4. Количество государств, обратившихся за помощью в целях укрепления и упрочения законности, является одним из показателей растущего осознания ее важного значения на глобальном уровне. В 1998 году масштабы осуществления этой программы, как и в предыдущем десятилетии, продолжали резко возрастать, свидетельством чего является дальнейшее увеличение числа мероприятий, осуществленных в рамках этой программы, с 2 в 1984 году до 37 в 1989 году; со 130 в 1994 году до 215 в 1995 году; с 402 в 1996 году до 483 в 1997 году. В прошлом году в рамках программы были проведены мероприятия в поддержку законности в более чем 50 странах и территориях, к числу которых относятся: Албания, Аргентина, Армения, Бангладеш, Беларусь, Бенин, Ботсвана, Бурунди, Бутан, бывшая югославская Республика Македония, Вьетнам, Габон, Гаити, Гватемала, Гвинея, Гондурас, Грузия, Замбия, Камбоджа, Камерун, Латвия, Лесото, Либерия, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Монголия, Намибия, Непал, Объединенная Республика Танзания, Палестина, Панама, Папуа-Новая Гвинея, Парагвай, Польша, Республика Молдова, Российская Федерация, Руанда, Сальвадор, Того, Уганда, Филиппины, Эквадор, Экваториальная Гвинея и Южная Африка. Указанные национальные мероприятия были дополнены более чем 20 глобальными и региональными проектами, осуществленными в рамках программы. Таким образом, спрос со стороны правительственных и неправительственных учреждений государств-членов остается высоким. С другой стороны, объем ресурсов по программе не соответствует уровню спроса, вследствие чего в течение отчетного периода ни ассигнований по линии регулярного бюджета, ни добровольных взносов не было достаточно для удовлетворения потребностей в помощи.

III. СОДЕРЖАНИЕ ПРОГРАММЫ

5. Цель программы состоит в оказании правительствам, по их просьбе, содействия в поощрении и защите прав человека на национальном и региональном уровнях. В частности, помощь оказывается в вопросах включения международных стандартов в области прав человека в национальные законы, стратегии и практические действия и создания национального потенциала и региональных структур поощрения и защиты всех прав человека, демократии и законности. Вся помощь, оказываемая Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) в соответствии с программой технического сотрудничества, основывается на международных стандартах, содержащихся в документах по правам человека, принятых Организацией Объединенных Наций, и на международной практике применения этих стандартов во всех регионах

мира. Программные мероприятия выполняются в контексте национальных целей в области развития и согласованной помощи системы Организации Объединенных Наций в поддержку этих целей.

6. Программа предлагает оказание помощи по широкому спектру вопросов прав человека обращающимся с соответствующей просьбой государствам, включая: создание и укрепление национальных институтов по правам человека; подготовку по вопросам прав человека и поддержку должностных лиц парламента, судебной системы и органов полиции, военнослужащих и сотрудников пенитенциарных заведений; конституционную помощь; реформу законодательства и системы отправления правосудия; касающиеся прав человека аспекты проведения свободных и справедливых выборов; поощрение деятельности в области просвещения по правам человека, в том числе разработку учебных программ; и поддержку неправительственных организаций и учреждений гражданского общества. Предусматривается также оказание консультативных услуг и помощи экспертов по таким конкретным вопросам прав человека, как разработка и осуществление всеобъемлющих национальных планов действий по правам человека и предоставление соответствующей компенсации лицам, пострадавшим в результате нарушений прав человека.

IV. НАЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

7. Таким образом, компоненты этой программы весьма сходны с элементами рамок 1994 года (см. пункт 2) и основываются на том же широком институциональном подходе, в отличие от других, более узких программ в области законности, в которых усилия традиционно сосредоточивались на судебной системе и непосредственно связанных с ней структурах. В данном случае речь идет об уделении основного внимания в рамках программы независимым национальным учреждениям по правам человека, таким, как комиссии по правам человека и управления омбудсменов (там же пункт 5 (a)(vii) и (d)). В рамках программы, а также по линии ее национальных партнеров уже давно признается потенциально ценный вклад таких учреждений, которые благодаря своим специализированным знаниям и предусмотренным в конституции функциям надзора дополняют судебные, законодательные и исполнительные органы и неправительственные организации при выполнении ими их важнейших функций.

8. Мероприятия, осуществляемые Управлением Верховного комиссара по правам человека в поддержку национальных учреждений, можно в широком плане разделить на две категории: оказание практических консультативных услуг и помощи тем, кто занимается созданием новых национальных учреждений или укреплением существующих учреждений; и содействие проведению международных и региональных совещаний представителей национальных учреждений. Например, в прошлом году в рамках помощи по проведению таких совещаний было оказано содействие в проведении региональных форумов в Азии и Африке и глобальной конференции в Мексике.

9. Создание надлежащей конституциональной или законодательной базы для любого нового национального учреждения по правам человека имеет приоритетное значение в силу существенно важной необходимости того, чтобы данное учреждение было в состоянии принимать адекватные ответные меры по удовлетворению потребностей той части населения, интересам которой оно служит. Учитывая важное значение этапа, предшествующего созданию таких учреждений, в рамках программы предусматривается оказание консультативных услуг или помощи большому числу стран, которые в настоящее время рассматривают вопрос о создании национального учреждения по правам человека или фактически уже создают его. В прошлом году к числу таких стран относились: Армения, Бангладеш, Грузия, Камбоджа, Либерия, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Монголия, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Республика Молдова, Руанда, Таиланд, Фиджи и Шри-Ланка.

10. Помощь также оказывается недавно созданным национальным учреждениям. В Южной Африке центральным компонентом осуществляемого Управлением проекта в области технического сотрудничества является Комиссия по правам человека. В настоящее время осуществляется крупный проект по оказанию технической помощи Управлению по правам человека в Латвии. В рамках программы была проведена миссия по оценке потребностей на этапе, предшествовавшем осуществлению всеобъемлющей программы поддержки недавно созданной Комиссии по правам человека в Уганде, и впоследствии в тесной консультации с Комиссией был подготовлен проект по вопросам технического сотрудничества. Консультативные услуги и помощь были также оказаны недавно созданной Комиссии по правам человека в Замбии. К числу других национальных учреждений, которые осуществляли свою деятельность в координации с мероприятиями, организованными Верховным комиссаром, относились учреждения в Индии, Индонезии, Палестине и Филиппинах.

11. Все проекты, будь то для судебной системы, прокуратуры, полиции или национальной комиссии по правам человека, разрабатываются в тесном взаимодействии с запрашивающим правительством и работающими в данной стране учреждениями Организации Объединенных Наций. Помощь может оказываться в форме предоставления специалистов, консультационных услуг, учебных курсов, практикумов и семинаров, стипендий, субсидий и предоставления информации и документации.

12. В рамках этих общих параметров содержание конкретной программы для каждой страны определяется с помощью стандартной методологии, которая сама разрабатывается с учетом официального запроса правительства. После поступления такого запроса тот или иной проект проходит многоступенчатый цикл, основными ступенями которого являются: а) оценка потребностей, б) разработка проекта, в) осуществление проекта, г) наблюдение за ходом исполнения проекта, д) оценка проекта и е) последующая деятельность по завершении проекта.

13. Оценка потребностей представляет собой изучение конкретных потребностей, приоритетов и возможностей страны в том, что касается организационной базы для обеспечения соблюдения прав человека, демократии и законности. Проводящие оценку группы встречаются со всеми заинтересованными сторонами, как правительственными, так и неправительственными, и работают в тесном взаимодействии с координатором-резидентом Организации Объединенных Наций, учреждениями и программами Организации Объединенных Наций и местными донорами и собирают подробную информацию о действующих стратегиях, законодательстве и кадровой и финансовой базе в ключевых областях. Тем самым оценка потребностей обеспечивает четкое понимание приоритетов, целей, программ и планов действий правительства. Составляемый по итогам оценки отчет служит основой для разработки возможных мероприятий по линии технического сотрудничества на будущее для повышения эффективности национальных усилий в намеченных областях и способствует достижению национальных целей, обеспечивает увязку с уже оказанной или запланированной помощью доноров и иногда стимулирует дополнительную поддержку из других международных источников. В прошлом году подобные оценки были проведены, в частности, в Габоне, Мали и Панаме.

14. После оценки потребностей обычно предполагается, что в рамках программы совместно с правительством будет разработан проектный документ, отражающий в первую очередь те проблемы, которые будут решаться путем создания организационной базы. В этом документе описываются ситуация, послужившая толчком для разработки проекта, и основания для начала осуществления проекта; намечается план действий с указанием заданий, сроков и исполнителей; и излагается предполагаемое положение дел по завершении проекта. Проектный документ также представляет собой своеобразный контракт, в котором излагаются обязательства каждого участвующего в проекте партнера; оговариваются принципы отчетности; даются указания по

планированию и осуществлению; и излагаются принципы оценки и критерии для определения успешности проекта.

15. Разработка проекта осуществляется в тесном контакте с правительством и другими партнерами (как официальными, так и неправительственными), с которыми ведутся консультации относительно окончательного варианта предлагаемого проекта, включая анализ и характеристику проблем, поиск необходимого решения и стратегию его реализации. В этом процессе также намечаются наиболее подходящие мероприятия и механизмы осуществления для достижения предусмотренных проектом результатов; рассматриваются возможные сложности и способы их избежать; и определяется объем финансовых ресурсов, которые должны выделить Управление и соответствующее правительство. В истекшем году миссии по разработке проектов были проведены в Габоне, Лесото, бывшей югославской Республике Македонии, Мадагаскаре, Российской Федерации, Уганде, Объединенной Республике Танзании и странах бывшей Югославии.

16. Наблюдение за ходом осуществления проектов ведется на протяжении всего периода реализации каждого из проектов с периодическими проверками из штаб-квартиры, там, где это необходимо. Подобные миссии преследуют цель проверки хода работы, обеспечения эффективного и успешного осуществления проектов, выявления любых проблем с целью соответствующей корректировки предусмотренных проектом мероприятий и внесения изменений с учетом новых потребностей и условий, непредвиденных на этапе разработки. В истекшем году миссии по наблюдению за ходом выполнения проектов проводились в Армении, Сальвадоре, Республике Молдова, Палестине, Панаме, Папуа-Новой Гвинее, Парагвае и Того.

17. Заключительным этапом проектного цикла является окончательная оценка проекта. Во всех случаях оценка проводится независимыми консультантами, которые оценивают эффективность, результативность и способность дальнейшего ведения предусмотренной проектом деятельности и конечные результаты. Этот процесс обеспечивает применение практических уроков при разработке и осуществлении будущих проектов как в данной стране, так и в других странах. В истекшем году независимые оценки проводились в связи с проектами в Бенине, Экваториальной Гвинее, Монголии, Польше и странах бывшей Югославии.

VI. ОПЫТ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН

18. Представление о содержании программы в области законности дают проекты помощи Управления, оказанной Бурунди и Палестине (Западный берег и сектор Газа). В Бурунди начиная с 1996 года Управление Верховного комиссара оказывает самую разнообразную помощь в деле укрепления законности, включая просвещение личного состава вооруженных сил по вопросам прав человека и гуманитарного права; разработку национальной программы просвещения по правам человека; содействие формированию у средств массовой информации и местных НПО базы для пропаганды прав человека; и помощь в укреплении судебной системы в соответствии с международными нормами в области прав человека. Ведется также работа по содействию борьбе с безнаказанностью и примирению путем укрепления институтов отправления правосудия. Проект предусматривает также правовую помощь и юридическое представительство жертв и заключенных, дела которых слушаются в апелляционном суде.

19. На оккупированном Западном берегу и в секторе Газа Управление с 1994 года поддерживает усилия Палестинской администрации по целому ряду направлений деятельности по укреплению законности. Оказываемая поддержка направлена на разработку национальной политики в отношении законности (включая национальный план действий); укрепление институтов, обеспечивающих законность (в том числе с уделением внимания возможностям палестинской полиции и тюремной

администрации; Палестинской независимой комиссии по правам граждан (ПНКПГ), Законодательного совета и палестинских НПО в том, что касается защиты прав человека); и разработку и объединение самих палестинских законов (включая участие в разработке нового закона о тюрьмах, проекта основного закона и др.). С этой целью Управление работает с официальными ведомствами Палестинской администрации, палестинскими НПО, с судебной системой Палестины, ПНКПГ и с целым рядом других партнеров.

VII. РАСШИРЕНИЕ ОБЩЕСИСТЕМНОЙ КООРДИНАЦИИ

20. В целях преодоления разрыва между постоянно растущим масштабом выдвигаемых перед программой задач и имеющимися ограниченными ресурсами для ее разработки и осуществления Верховный комиссар по правам человека в контексте ее программы интеграции прав человека во всю деятельность системы Организации Объединенных Наций проводит курс на совершенствование взаимодействия с другими ключевыми структурами Организации Объединенных Наций.

21. В частности, Управление Верховного комиссара углубило начавшийся диалог с другими подразделениями Организации Объединенных Наций с помощью регулярных двусторонних консультаций; и принимало участие в работе всех четырех исполнительных комитетов группы по координации политики в составе руководителей департаментов и старших должностных лиц, учрежденной Генеральным секретарем для совершенствования общесистемной координации, в том числе в таких важнейших ключевых областях, как мир и безопасность; экономические и социальные вопросы; деятельность в целях развития и гуманитарная помощь.

22. Управление также подписало в марте 1998 года меморандум о взаимопонимании с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), касающийся сотрудничества на местах и на уровне штаб-квартир, и наладило механизм регулярных совещаний для наблюдения за ходом его выполнения. Этот новый механизм сотрудничества между Управлением и ПРООН является, пожалуй, важнейшим нововведением в этой области. В подробном меморандуме о взаимопонимании из 33 пунктов определяется характер этих отношений, призванных содействовать расширению координации, взаимной поддержке, повышению эффективности и результативности их соответствующих программ.

23. Сегодня, когда потребность в помощи в области законности ощутима как никогда, это сотрудничество между Программой Организации Объединенных Наций, несущей главную ответственность за содействие в укреплении национального потенциала и общесистемную координацию на уровне стран (ПРООН), с одной стороны, и Управлением, на которое возложена задача поощрения и защиты прав человека при обеспечении общесистемной координации в вопросах, касающихся законности и демократии, с другой стороны, имеет весьма большое значение. Беспрецедентное внутреннее объединение ресурсов, выделяемых на помощь в области законности, позволит Организации Объединенных Наций и ее государствам-членам, борющимся за укрепление законности, повысить эффективность, оперативность и действенность программ помощи в укреплении законности на уровне стран.

24. В частности, в меморандуме о взаимопонимании изложены семь новых пунктов соглашения, имеющих непосредственное значение для помощи Организации Объединенных Наций в области законности: а) сотрудничество в разработке и осуществлении проектов на уровне штаб-квартир и на уровне стран и совместная помощь странам с целью включения их в национальные планы развития; б) обмен опытом в области укрепления законности в поддержку национальных программ; в) разработка совместных проектов ПРООН и Управления в этой области; г) совместная поддержка местных правозащитных организаций; е) участие Управления в основной

деятельности в контексте осуществляемого ПРООН компонента управления в рамках Специальной инициативы по вопросу управления в Африке; f) выпуск совместного общественно-информационного документа, подготовленного ПРООН и Управлением о совместных мероприятиях в области технического сотрудничества (включая укрепление законности); и g) консультации и сотрудничество в осуществлении рекомендаций различных всемирных конференций и встреч на высшем уровне, посвященных правам человека, демократии, развитию и законности и т.д.

25. Осуществление соглашения уже началось, чему способствует деятельность учрежденной для этой цели совместной целевой группы. На местном уровне обращает на себя особое внимание своим новаторским характером совместный проект ПРООН и Управления, суть которого состоит в назначении Консультанта Региональной программы по правам человека для южной части Африки. Этот консультант работает в тесном взаимодействии с правительствами и координаторами-резидентами Организации Объединенных Наций в данном субрегионе, оказывая государствам консультационную и иную помощь в деле создания национальной базы для деятельности в области прав человека и законности.

26. Другим заслуживающим внимания явлением стал налаженный недавно диалог между Управлением, Центром Организации Объединенных Наций по предупреждению международной преступности, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и другими подразделениями в интересах обеспечения четкой координации помощи в области отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Итогом этого диалога стали подробные Руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия, принятые Экономическим и Социальным Советом в резолюции 1997/30 от 21 июля 1997 года по вопросу об отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних. В указанной резолюции Совет предложил Генеральному секретарю учредить координационную группу по техническому консультированию и помощи в области правосудия в отношении несовершеннолетних, как это рекомендуется в Руководящих принципах. Эта группа должна состоять из представителей Центра по предупреждению международной преступности, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, ЮНИСЕФ, ПРООН, других соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций и заинтересованных региональных и неправительственных организаций.

27. Верховный комиссар продолжает анализ технической помощи, оказываемой подразделениями всей системы Организации Объединенных Наций в областях, касающихся прав человека, демократии и законности, который при содействии различных соответствующих подразделений Организации Объединенных Наций должен быть завершен в 1998 году. Этот анализ даст объективные данные, необходимые Верховному комиссару для выявления тех участков работы, где имеют место взаимодополнение и дублирование, сопоставления сравнительных преимуществ и ключевых тематических направлений различных программ и поиска на основе этого новых форм работы и возможностей получения взаимообогащающего эффекта в интересах повышения эффективности поддержки законности со стороны всей системы.

28. В то же время был начат процесс прямых консультаций между Верховным комиссаром и Всемирным банком, в том числе о путях наращивания сотрудничества в рамках инициатив по налаживанию законности. Диалог на эту тему на уровне Центральные учреждений дополняется более тесными контактами на местах, где осуществляются проекты по укреплению законности.

29. Кроме того, Управление Верховного комиссара недавно командировало специализирующихся в этой области сотрудников в другие подразделения Организации Объединенных Наций для координации помощи в области законности, в последнем случае – в Управление Специального координатора Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях, в котором

прикомандированный Верховным комиссаром советник совместно со Специальным координатором занимался координацией программы развития законности на сумму 73 млн. долл. США с участием 17 доноров и 10 учреждений и программ Организации Объединенных Наций и Всемирного банка.

30. Каждая из этих инициатив находится в стадии реализации и каждой из них Верховный комиссар уделяла первоочередное внимание в ее усилиях по расширению возможностей Организации в плане оказания помощи государствам, борющимся за укрепление законности.

VIII. ПОЛИТИКА И ВЫВОДЫ

31. Политика, проводимая Верховным комиссаром по правам человека, заключается в том, чтобы уделять первоочередное внимание оказанию помощи развивающимся странам (в частности, наименее развитым странам) с упором на страны, осуществляющие переход к демократии. Другими важными факторами, определяющими, в каких случаях Управление оказывает помощь государствам-членам, по их просьбе, являются: конкретные рекомендации, выносимые договорными органами Организации Объединенных Наций по правам человека; рекомендации Комиссии по правам человека и ее механизмов, в том числе представителей Генерального секретаря, специальных докладчиков по конкретным темам или ситуациям в странах и различных рабочих групп; рекомендации, утверждаемые Советом попечителей Фонда добровольных взносов для технического сотрудничества в области прав человека (созданного в соответствии с резолюцией 1987/38 Комиссии по правам человека); и мнения национальных учреждений по правам человека и национальных и международных неправительственных организаций.

32. Управление Верховного комиссара приступило недавно к обсуждению своих целей и задач, которые составляют основу его программы работы на среднесрочный период. Видное место среди этих целей и задач занимают оказание помощи в области законности, а также уделение внимания правам человека в основных областях деятельности системы Организации Объединенных Наций, поощрение экономических, социальных и культурных прав и пропаганда права на развитие.

33. Это – не случайный набор разрозненных целей, а естественный результат растущего внутри Организации признания неразрывности связи данных четырех целей. Как говорится в третьем пункте преамбулы к принятой полвека назад Всеобщей декларации прав человека, власть закона является одним из жизненно важных элементов предотвращения конфликтов. Она также остается наиболее эффективной гарантией осуществления всех прав человека – гражданских, культурных, экономических, политических и социальных. Законность широко признается в качестве одного из основополагающих условий для устойчивого развития людских ресурсов. Поэтому поддержка укреплению законности имеет важное значение для каждого из организационных подразделений, из которых состоит в целом система Организации Объединенных Наций.
