



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 August 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 87 предварительной повестки дня*

Верховенство права на национальном и международном уровнях

Укрепление и координация деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем документе содержится второй ежегодный доклад Генерального секретаря об укреплении и координации деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права, текущем процессе, имеющем важнейшее значение для Организации.

В основу доклада положены наиболее значимые результаты работы, достигнутые в этом процессе к настоящему времени: Декларация тысячелетия (см. резолюцию 55/2); доклад Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616); Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года (см. резолюцию 60/1); доклад Генерального секретаря об активизации усилий Организации Объединенных Наций по содействию верховенству права (A/61/636-S/2006/980 и Согг.1) и учреждение новых общесистемных механизмов, состоящих из Координационно-консультативной группы по вопросам верховенства права, действующей при поддержке Подразделения по вопросам верховенства права Канцелярии Генерального секретаря, и гибкой по составу группы ведущих учреждений по различным подсекторам верховенства права; перечень мероприятий, осуществляемых Организацией Объединенных Наций в сфере верховенства права (см. A/63/64); доклад Генерального секретаря об укреплении и координации деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права (A/63/226) и первый ежегодный доклад Генерального секретаря об укреплении и координации деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права (A/64/298).

* A/65/150.



В части доклада, посвященной верховенству права на международном уровне, дается анализ новых механизмов и практики, способствующих эффективной имплементации международного права государствами-членами. Истекший год показал, что судебные и несудебные механизмы привлечения к ответственности являются важным инструментом в борьбе международного сообщества с безнаказанностью.

В докладе рассматриваются главные достижения Организации Объединенных Наций в деле оказания поддержки государствам на национальном уровне за прошедший год, а также наиболее значительные пробелы и трудности. В рамках подразделений системы Организации Объединенных Наций продолжается формирование более комплексного, единого подхода к поддержке законности в русле национальных приоритетов и планов.

Благодаря усилиям Координационно-консультативной группы по вопросам верховенства права под председательством первого заместителя Генерального секретаря, нацеленным на обеспечение в целом качественности, скоординированности и слаженности деятельности Организации Объединенных Наций, Организация продолжает следовать курсом на оказание более стратегически ориентированного и эффективного содействия верховенству права. Перед государствами-членами, Организацией Объединенных Наций и другими партнерами по-прежнему стоит задача объединения усилий на базе общих подходов и коллективных действий по укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях.

В настоящем докладе, представляемом во исполнение резолюции 64/116 Генеральной Ассамблеи, освещается ход выполнения рекомендаций, вынесенных в докладах 2008 и 2009 годов (A/63/226, пункты 76–78, и A/64/298, пункт 97), и указываются новые пути и средства укрепления и координации усилий.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Содействие верховенству права на международном уровне	5
A. Кодификация, развитие, поощрение и имплементация международной базы норм и стандартов	6
B. Международные и смешанные суды и трибуналы и несудебные механизмы разрешения споров	10
C. Несудебные механизмы привлечения к ответственности	11
III. Подход Организации Объединенных Наций к обеспечению верховенства права на национальном уровне	12
A. Основа для укрепления верховенства права	13
B. Решение критически важных проблем	19
IV. Всесторонняя координация и слаженность	22
A. Обеспечение руководства и осуществление совместного стратегического плана	23
B. Налаживание контактов в рамках всей системы	24
C. Измерение эффективности и оценка результатов	25
D. Расширение партнерских связей	26
E. Укрепление верховенства права в Организации	28
V. Обеспечение справедливой, безопасной и мирной жизни на планете на основе верховенства права	29
Приложение	
Мнения государств-членов	30

I. Введение

1. Организация Объединенных Наций участвует в продолжающемся процессе поощрения верховенства права на национальном и международном уровнях и расширения своих экспертных знаний и возможностей в этой области. Организация выработала обширную и смелую программу действий в данной сфере, осуществление которой является непростой задачей и которая зачастую недооценивается. Настоящий ежегодный доклад дает возможность отследить прогресс, достигнутый в деле реализации этой программы, и поразмыслить над текущими вызовами.

2. Как подчеркивается в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (см. резолюцию 60/1), важнейшим условием мирного сосуществования и сотрудничества между государствами является международный порядок, основанный на верховенстве права. В настоящее время Организация занимается уточнением своего понимания концепции верховенства права на международном уровне, и в этой связи в высшей степени своевременным и отчаянным представляется стремление Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности уделять в последнее время больше внимания значимости данной темы.

3. Все более эффективными становятся международные судебные и несудебные механизмы по поощрению соблюдения международного права, предотвращению конфликтов и борьбе с безнаказанностью, однако они нуждаются в дальнейшем укреплении. Опыт последнего времени ярко свидетельствует о важности мер в сфере международного уголовного правосудия и комиссий по расследованиям как правовых инструментов новой эпохи института ответственности. Он также со всей очевидностью указывает на неизбежную необходимость укрепления верховенства права на национальном уровне в соответствии с международными нормами и стандартами.

4. По-прежнему чрезвычайно сложной задачей остается сокращение разрыва между международными нормами и стандартами и их эффективным осуществлением. Деятельности механизмов по отслеживанию и поощрению соблюдения государствами норм международного права придается все более согласованный характер в целях поддержки эффективной внутригосударственной имплементации стандартов, и она все больше увязывается с оказанием технической помощи государствам в разработке их национального законодательства и практики для выполнения ими своих обязательств. Поэтому участие Организации Объединенных Наций в укреплении законности на страновом уровне по-прежнему имеет решающее значение.

5. В рамках содействия национальным властям в укреплении верховенства права Организация Объединенных Наций оказывает помощь свыше 125 государствам-членам во всех регионах мира и на всех направлениях — от предотвращения конфликтов до поддержания мира и развития. По меньшей мере в 60 странах как минимум три подразделения системы Организации Объединенных Наций участвуют в оказании такой поддержки. Пять или более учреждений осуществляют такую деятельность более чем в 35 странах, 17 из которых принимают у себя миссии Организации Объединенных Наций, занимающиеся миротворчеством, поддержанием мира и миростроительством. В соответствии с принятым в Организации Объединенных Наций общим подходом работа ведущих оперативных подразделений, занимающихся вопросами верховенства

права, нацелена на реализацию совместных и всеобъемлющих инициатив, особенно в государствах, переживающих и переживших конфликты.

6. И все же Организация Объединенных Наций по-прежнему сталкивается с трудностями, которые отражаются на эффективности оказания ею помощи в области верховенства права и которые в немалой степени обусловлены ограниченностью имеющихся людских и финансовых ресурсов. В то же время, несмотря на сохраняющиеся проблемы в этой деятельности, предпринимаются шаги в целях совершенствования подходов к таким сложным проблемам, как земельное владение, правосудие в переходный период, транснациональная организованная преступность и коррупция, сексуальное насилие и неформальные системы правосудия. Устранение этих трудностей остается необходимым условием достижения основных целей Организации Объединенных Наций, будь то мир и безопасность, защита прав человека или устойчивый прогресс и развитие.

7. Координационно-консультативная группа по вопросам верховенства права под председательством первого заместителя Генерального секретаря и при поддержке Подразделения по вопросам верховенства права продолжает добиваться успехов в деле общесистемной стратегической координации и повышения слаженности усилий Организации. Достигнуты успехи в деле упорядочения стратегий и методов управления, поддержки согласованных действий в странах и расширения партнерств с тем, чтобы при оказании помощи в обеспечении законности в центре внимания находились интересы, формулируемые самими странами. Общие усилия в этой области должны также способствовать укреплению приверженности самой Организации Объединенных Наций принципам верховенства права при осуществлении ею своей оперативной и практической деятельности.

8. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 64/116, в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представлять ежегодный доклад о деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права, в частности о работе Группы и Подразделения по усилению координации, слаженности и эффективности деятельности в сфере верховенства права. В приложении к докладу приводятся представленные Генеральному секретарю мнения государств-членов об их законах и практике в вопросе осуществления международного права. В соответствии с резолюцией информация по этой подтеме приводится в различных разделах настоящего доклада.

II. Содействие верховенству права на международном уровне

9. В 2008 году я особо указал на то, что при выполнении своих обязанностей Организация Объединенных Наций должна вести работу в направлении обеспечения всеобщего применения на международном уровне принципа верховенства права, как он определен Организацией. Важным шагом в этой связи стал призыв Генеральной Ассамблеи к продолжению диалога с государствами-членами, организованного Координационно-консультативной группой по вопросам верховенства права и Подразделением по вопросам верховенства права, в целях содействия верховенству права на международном уровне (резолюция 64/116). Этот диалог следует продолжать.

10. Отрадно также и то, что 29 июня 2010 года Совет Безопасности под председательством Мексики провел открытые прения по вопросу о поощрении и укреплении верховенства права в поддержании международного мира и безопасности. Тридцать четыре государства и Европейский союз выступили с заявлениями, отметив особую роль и ответственность Совета в деле дальнейшей интеграции принципа верховенства права в его повседневную деятельность и усиления приверженности самого Совета этому принципу.

А. Кодификация, развитие, поощрение и имплементация международной базы норм и стандартов

11. Одно из важнейших достижений Организации Объединенных Наций — это, несомненно, совокупность международных норм и стандартов, разработанных под эгидой Организации. Она служит развитой международно-правовой базой, позволяющей реагировать на все проблемы, с которыми сталкивается человечество в самых различных областях — от межгосударственных сношений до защиты человеческого достоинства и развития. Ключевыми аспектами верховенства права на международном уровне являются кодификация и прогрессивное развитие международного права, осуществление и соблюдение международно-правовых обязательств, вытекающих как из договоров, так и из международного обычного права. Проведение ежегодных «Дней международных договоров» во время этапа заседаний высокого уровня Генеральной Ассамблеи явилось одним из стимулов для расширения участия государств-членов в системе многосторонних договоров. Начиная с 2000 года состоялось 11 таких мероприятий, на которых было принято 1549 решений по договорам.

12. Организация Объединенных Наций поддерживает развитие международного права, обязывающих и необязывающих норм и механизмов наблюдения за их применением и соблюдением государствами. На национальном уровне по-прежнему сохраняется ситуация, при которой эти нормы в полном объеме не выполняются. В целях содействия государствам-членам в развитии внутреннего законодательства и практики по имплементации международного права Организация оказывает техническую помощь и разрабатывает соответствующие программы. Повышается согласованность в работе механизмов государств по наблюдению и последующей деятельности в связи с их международными обязательствами, и устанавливается более эффективная связь деятельности в рамках этих механизмов с деятельностью по развитию передовой практики и оказанию технической помощи государствам системой Организации Объединенных Наций. Это относится ко многим областям международного права, включая, в частности, договорное право, торговое право, морское право (см., например, A/65/69), трудовое право, право прав человека, гуманитарное право и уголовное и антикоррупционное право.

13. Выполнение всеми государствами-членами своих обязательств в области прав человека рассматривается Советом по правам человека с помощью созданного в 2006 году механизма универсальных периодических обзоров, и при поддержке международного сообщества государства ведут работу по выполнению рекомендаций по итогам таких обзоров. К концу 2011 года все 192 государства-члена будут охвачены этими обзорами.

14. Договорные органы восьми основополагающих договоров по правам человека разработали руководящие принципы в отношении порядка представления государствами-участниками докладов, с тем чтобы повысить уровень согласованности методов работы и доступности процедур для национальных субъектов¹. Пять договорных органов разработали процедуры последующей деятельности в связи со своими заключительными замечаниями, включающими в себя определение вызывающих наибольшую озабоченность вопросов, по которым они желают получить от государств ответ относительно осуществления². Заключительные замечания во все большей степени влияют на разработку системой Организации Объединенных Наций программ технической помощи в целях оказания содействия государствам в принятии последующих мер в связи с рекомендациями договорных органов. Кроме того, договорные органы рассматривают жалобы частных лиц на нарушение договоров и принимают по ним решения, в которых, как и в замечаниях общего порядка, содержатся подробные руководящие указания относительно толкования и выполнения международно-правовых обязательств в области прав человека.

15. Международно-правовые обязательства государств по правам человека все теснее увязываются с выполнением ими своих основных задач в области развития. Например, Повестка дня Хабитат связывает развитие населенных пунктов, в частности, с осуществлением права на надлежащее жилье. В то же время Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию предусматривает оказание поддержки государствам в разработке политики, программ и законодательства в рамках усилий по решению взаимопересекающихся задач в области народонаселения, репродуктивного здоровья и равенства между мужчинами и женщинами для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и осуществления связанных с ними международно-правовых норм в области прав человека.

16. Опыт, накопленный в этой области, свидетельствует о том, что наиболее эффективным методом содействия осуществлению международных стандартов является поэтапный подход государств-членов к стратегическому и институциональному развитию. Обеспечению выполнения обязывающих норм и внутригосударственной ратификации правовых документов зачастую препятствуют отсутствие потенциала и нестабильность государственных институтов, особенно в тех государствах, которые находятся в состоянии конфликта или кризиса. Создание потенциала и формирование местной и региональной практики, методологий и стратегий, а также официальное закрепление обычной практики в конечном итоге могут найти свое материальное выражение в национальной политике и правовой базе.

¹ К настоящему времени руководящие принципы разработали Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по трудящимся-мигрантам и Комитет по правам инвалидов (Конвенция о правах инвалидов). Эти принципы дополняют руководящие принципы подготовки общего базового документа (HRI/GEN/2/Rev.6) (к июню 2010 году было получено 35 общих базовых документов).

² Комитет против пыток, Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

17. Несмотря на наличие всеобъемлющей правовой базы, правовые нормы о статусе беженцев, и особенно апатридов, осуществляются с малой эффективностью по причине относительно скромного числа государств-участников соответствующих договоров³. Дополнительные сложности возникали в связи с проблемами потенциала и ресурсов государств, а также с отсутствием у некоторых государств твердого стремления включать свои международные обязательства во внутреннее законодательство. Особенно эффективным актом мягкого права в плане устранения нормативных пробелов стали заключения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), хотя многие государства не имеют возможности предоставить подробную информацию о выполнении этих рекомендаций⁴. В дальнейшем эти препятствия должны быть устранены при помощи более широкого распространения передовой имплементационной практики.

18. Международные нормативные решения последнего времени в области уголовного правосудия дают представление о формирующихся новейших практических методах и механизмах, которые содействуют имплементации международного права государствами. Государства, ратифицировавшие Конвенцию против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней, обязуются признать ряд деяний в качестве уголовно наказуемых по внутреннему праву и принимать всеобъемлющие меры для развития межгосударственного сотрудничества в вопросах выдачи, оказания взаимной правовой помощи и правоохранительной деятельности. В помощь государствам были разработаны руководящие указания для законодательных органов, типовые законы и контрольный список вопросов для оценки применения Конвенции.

19. Недавно созданный Конференцией государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции механизм коллегиального обзора связывает деятельность по отслеживанию хода осуществления Конвенции с целевой технической помощью и обменом передовыми наработками и опытом в области осуществления. Обзоры будут основываться на данных самооценки государств с использованием всеобъемлющего контрольного перечня, результатах факультативных посещений стран и докладах. Кроме того, в 2009 году было опубликовано Техническое руководство к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

20. Трехсторонняя структура Генеральной конференции Международной организации труда (МОТ) с участием правительств, работодателей и трудящихся связывает развитие международных норм с анализом применения трудовых стандартов в национальном законодательстве и практике. Устав Международной организации труда обязывает все государства-члены доводить до сведения компетентных национальных органов содержание принимаемых Конференцией конвенций и рекомендаций и сообщать о ратифицированных конвенциях, а также о нератифицированных конвенциях и рекомендациях. Международные нормы трудового права и механизмы надзора в сфере труда оказывают допол-

³ Конвенция о статусе апатридов 1954 года насчитывает 65 государств-участников, Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года — 37 государств-участников.

⁴ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), “Review of the use of UNHCR Executive Committee Conclusions on International Protection”, PDES/2008/03, пункты 3, 73, 88, 98, 101.

нительное влияние на осуществляемые МОТ программы поддержки в разных странах.

21. Важнейшим условием согласования и эффективной имплементации государствами международного частного права является единообразное толкование правовых норм. Эффективным и гибким средством регулирования таких областей, как международные механизмы разрешения споров, транснациональное банкротство, электронная торговля и государственные закупки, стали типовые законы. Например, положения о признании и приведении в исполнение арбитражных решений, содержащиеся в Типовом законе Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) о международном торговом арбитраже, в значительной мере способствовали осуществлению Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений.

22. Разоруженческие механизмы Организации Объединенных Наций внесли вклад в развитие многосторонних норм о ликвидации оружия массового уничтожения и регулирование обычных вооружений, включая основополагающие критерии оценки прогресса в этих областях, однако механизмы, призванные содействовать осуществлению этих норм на внутригосударственном уровне, немногочисленны. Другая сложность — помимо несообразия глобальных норм в области разоружения и национальных структур для их осуществления — заключается в том, такие нормы развиваются неравномерно⁵.

23. Полезным средством доступа к материалам судебной практики и информации о тенденциях в толковании и применении международного права служат системы сбора международных норм и их мониторинга, а также национального законодательства и практики. К таким системам относятся «Прецедентное право по текстам ЮНСИТРАЛ» (ППТЮ), «Универсальный индекс по правам человека», Refworld и Центр документации Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам по праву на жилье⁶. Важным информационным ресурсом в области международного права служит веб-сайт, посвященный программам правовой технической помощи Организации Объединенных Наций⁷. Кроме того, недавно Организация открыла Аудиовизуальную биб-

⁵ Существует ряд многосторонних договоров о запрещении определенных видов вооружений (например, Конвенция по химическому оружию и Конвенция по биологическому оружию), а также многосторонние договоры, которые уже приняты, но пока не вступили в силу (например, Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний), и договоры, которые согласованы в принципе, но еще не приняты (например, предложенный договор о прекращении производства расщепляющегося материала). Кроме того, есть области, правовой режим которых разработан частично (например, Договор по космосу), и виды вооружений, которые не регулируются какими-либо многосторонними договорами, например ракеты, стрелковое оружие и легкие вооружения, обычные вооружения и космическое оружие. Также имеются договоры о вооружениях, проистекающие из международного гуманитарного права (например, Конвенция по конкретным видам обычного оружия, Конвенция по кассетным боеприпасам и Конвенция о запрещении противопехотных мин). Кроме того, действуют специальные режимы поставок, такие как Группа ядерных поставщиков, и директивные мандаты, созданные Советом Безопасности, как, например, в резолюции 1540 (2004).

⁶ См. веб-сайты www.uncitral.org/uncitral/en/case_law.html, www.universalhumanrightsindex.org, www.refworld.org и www.unhabitat.org/unhrp.

⁷ Имеется на веб-сайте www.un.org/law/technical/technical.htm.

лиотеку международного права⁸, которая предлагает учебные и исследовательские материалы неограниченному кругу пользователей по всему миру.

В. Международные и смешанные суды и трибуналы и несудебные механизмы разрешения споров

24. Верховенство права основывается на принципе, согласно которому все физические и юридические лица, включая государства, ответственны перед законом. Таким образом, неотъемлемым элементом всякой концепции верховенства права на международном уровне является ответственность всех субъектов международного права за выполнение своих обязательств.

25. Главный судебный орган Организации Объединенных Наций — Международный Суд — играет важнейшую роль в рассмотрении споров между государствами и в развитии международного права. Государства-члены неизменно подтверждают свою уверенность в способности Суда разрешать споры между ними. В настоящее время на рассмотрении Суда находится 15 спорных дел, а самое последнее решение он вынес в апреле 2010 года. Большое значение и моральный авторитет имеет работа суда по вынесению консультативных заключений, которая зачастую служит инструментом превентивной дипломатии и способствует разъяснению состояния международного права по конкретным вопросам. Например, в консультативном заключении относительно соответствия одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права Суд сделал вывод о том, что принятие декларации о независимости не явилось нарушением международного общего права, резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности или конституционных рамок и, следовательно, принятие этой декларации не нарушило какую-либо применимую норму международного права (см. A/64/881).

26. Специальные международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде, равно как и Специальный суд по Сьерра-Леоне, способствовали общему признанию личной ответственности за преступления по международному праву. Организация продолжает разрабатывать планы по созданию замещающих механизмов, на которые будут возложены остаточные функции этих трибуналов после завершения срока действия их мандатов. В настоящее время в рамках усилий по сохранению их наследия дела обвиняемых низкого ранга передаются на рассмотрение компетентных национальных судов, ведется сотрудничество с национальными органами прокуратуры и принимаются меры по обеспечению доступа общественности затрагиваемых стран к архивам, о чем недавно шла речь на конференции по вопросам наследия Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии. В 2010 году Международный уголовный трибунал по Руанде в рамках своей информационно-просветительской деятельности провел мероприятия по повышению осведомленности молодежи в пяти странах региона о геноциде и его причинах.

27. Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, функционирующие при международном содействии и поддержке, должны обеспечить более широкое наследие с целью упрочения законности в Камбодже, поскольку они являются частью национальной судебной системы и в работе их органов участвуют нацио-

⁸ Имеется на www.un.org/law/avl/.

нальные судьи. В июле 2010 года Палаты вынесли свой первый вердикт, признав Каинга Гуека Еава, известного также под именем Дук, виновным в преступлениях против человечности и военных преступлениях, и приговорив его к 35 годам тюремного заключения. Важную роль в борьбе органов международной юстиции с терроризмом играет Специальный трибунал по Ливану — новейший трибунал, учрежденный при поддержке Организации Объединенных Наций, который также призван содействовать искоренению безнаказанности в Ливане. Расследования в трибунале продолжаются.

28. Международный уголовный суд — единственный независимый постоянный международный уголовный трибунал — был учрежден Римским статутом, участниками которого в настоящее время являются 113 государств. В мае 2010 года в Кампале я открыл первую конференцию по обзору Римского статута, на которой государства-участники вновь заявили о своей приверженности Статуту и его всестороннему осуществлению. Государства утвердили определение преступления агрессии и условия осуществления Судом юрисдикции в отношении этого преступления, хотя эта поправка вступит в силу не ранее 2017 года. В Римский статут были внесены дополнительные поправки с целью включить в определение военных преступлений акты применения определенных видов вооружений в вооруженных конфликтах немеждународного характера.

29. Одна из главных проблем, с которыми по-прежнему сталкивается Суд, касается сотрудничества со стороны государств, главным образом в вопросах ареста и предоставления в распоряжение Суда тех лиц, в отношении которых Судом выдан ордер на арест. Девять таких лиц остаются на свободе, что подрывает усилия Суда по обеспечению верховенства права на международном уровне.

30. Международная юстиция дополняет национальные системы правосудия, и международное сообщество должно активнее содействовать осуществлению позитивной взаимодополняемости и устранению лазеек, ведущих к безнаказанности. Поскольку Международный уголовный суд работает по принципу взаимодополняемости, он призван также внести вклад в расширение возможностей национальных органов для расследования международных преступлений. Государства — участники Римского статута признали желательность взаимопомощи в деле укрепления внутрисударственного потенциала. Организации Объединенных Наций следует продолжать наращивать усилия по содействию государствам-членам в укреплении или развитии их национального потенциала в этой области. Для того чтобы эти усилия увенчались успехом, требуются координация и слаженность, позволяющие обеспечить прочную увязку деятельности международной уголовной юстиции с поддержкой обеспечения законности в соответствующих странах.

С. Несудебные механизмы привлечения к ответственности

31. Существует много несудебных механизмов и средств для наблюдения за соблюдением международных норм и стандартов и содействия разрешению споров. За последнее десятилетие важнейшим механизмом привлечения к ответственности стали комиссии по расследованиям, созданные для расследова-

ния серьезных нарушений прав человека и международного гуманитарного права. Об этом свидетельствует опыт последнего года.

32. В своем докладе комиссия по установлению фактов, созданная для расследования фактов и обстоятельств убийства бывшего премьер-министра Пакистана Беназир Бхутто, заключила, что именно пакистанские власти должны провести серьезное, тщательное уголовное расследование, чтобы выявить организаторов, заказчиков и исполнителей этого преступления и предать виновных суду. Такое расследование стало бы крупным шагом на пути к искоренению безнаказанности виновных в политических преступлениях в Пакистане.

33. Комиссия по расследованию для Гвинеи, учрежденная всего через несколько недель после событий в Конакри в 2009 году, представила свой доклад, в котором она рекомендовала правительству страны привлечь к ответственности виновных и предоставить возмещение жертвам, а также передать на рассмотрение Международного уголовного суда дела в отношении лиц, подозреваемых в совершении актов насилия, в частности многочисленных и систематических действий сексуального характера, которые комиссия квалифицировала как преступления против человечности. Доклад напрямую повлиял на положение в Гвинеи, и в конечном итоге в стране был выбран временный глава государства и назначен консенсусом премьер-министр.

34. Я по-прежнему убежден в том, что для обеспечения прочного мира и примирения в Шри-Ланке необходимы механизмы ответственности. 22 июня 2010 года я назначил группу экспертов для представления мне рекомендаций по вопросам ответственности, связанным с предполагаемыми нарушениями международного права прав человека и гуманитарного права, совершенными на исходе конфликта в Шри-Ланке в 2009 году.

35. Рекомендации, содержащиеся в докладе Миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе (A/HRC/12/48), были одобрены Советом по правам человека в его резолюции S-12/1, а Генеральная Ассамблея в своей резолюции 64/10 также просила Генерального секретаря представить доклад об осуществлении определенных рекомендаций. Я представил доклад Миссии Совету Безопасности (см. S/2009/586).

36. Другим важным средством установления ответственности служит механизм наблюдения и отчетности в отношении детей в условиях вооруженных конфликтов, учрежденный Советом Безопасности в его резолюции 1612 (2005). В 2009 году механизм был введен в действие в 14 странах, затронутых конфликтами, и в одном только Судане эти меры способствовали освобождению 1359 детей из рядов вооруженных групп и вооруженных сил.

III. Подход Организации Объединенных Наций к обеспечению верховенства права на национальном уровне

37. В представленной в предыдущих докладах директивной записке, касающейся подхода Организации Объединенных Наций к оказанию содействия в обеспечении верховенства права, содержатся руководящие принципы и рамки в отношении укрепления законности в соответствии с национальными приорите-

тами, стратегиями и планами (см. A/63/226, пункты 17–21). Этот подход предусматривает совместные и слаженные действия структур Организации Объединенных Наций по проведению детальных оценок при участии заинтересованных национальных структур, разработку всеобъемлющей стратегии или плана в области верховенства права, координируемых имеющими высокий ранг представителями Организации Объединенных Наций в каждой стране, и совместное составление программ, включая обязанности по их осуществлению и обеспечению подотчетности.

38. Масштаб предпринимаемых Организацией Объединенных Наций совместных действий возрастает, и, хотя этот процесс еще находится на ранних стадиях, полученные результаты обнадеживают. Основные достижения в программной деятельности на национальном уровне за прошедший год иллюстрируют нынешние усилия и области, нуждающиеся в дальнейших согласованных действиях. Насущная задача системы Организации Объединенных Наций по-прежнему состоит в том, чтобы активнее внедрять этот подход и демонстрировать результативность деятельности в сфере верховенства права в тех обществах, которым она служит.

A. Основа для укрепления верховенства права

1. Разработка конституционных актов

39. Конституции или равноценные им акты являются краеугольным камнем подхода Организации Объединенных Наций к укреплению верховенства права и зачастую играют важнейшую роль в деятельности по имплементации международного права. Конституции многих государств предусматривают прямое применение норм международного права в национальной правовой системе. В некоторых случаях международным обязательствам не хватает конкретики, чтобы быть самоисполняющимися, и тогда требуется принятие внутренних нормативных актов. Конституции могут устанавливать примат международного права над национальным, а также предусматривать процессуальные нормы, которыми должны руководствоваться суды при оценке соответствия национального права международным обязательствам государства, в том числе с учетом решений соответствующих международных судов (см. приложение).

40. Программы Организации Объединенных Наций по оказанию содействия должны осуществляться в соответствии с моей директивной запиской об оказании содействия в процессе разработки конституций, которая, в частности, предусматривает меры по обеспечению соответствия конституций международному праву прав человека и другим нормам и стандартам. Например, в рамках содействия процессу конституционного строительства в Сомали Организация провела ознакомительный семинар для конституционного комитета переходного федерального парламента Сомали и предоставила федеральной конституционной комиссии консультацию по вопросам прав человека. Благодаря совместным усилиям различных учреждений Организации Объединенных Наций была оказана срочная поддержка в целях содействия правительству Кыргызстана в разработке конституции, которая к настоящему времени уже одобрена посредством референдума. Организация Объединенных Наций также оказывает содействие в проведении всеобъемлющего обзора конституции в Зимбабве.

41. Другой важной составляющей подхода Организации Объединенных Наций является проведение предметных консультаций с общественностью, особенно с маргинализированными и уязвимыми группами, по вопросам разработки конституции. В Непале при содействии Организации Объединенных Наций состоялись широкие консультации по вопросам конституции с женщинами, в результате чего был составлен справочник, содержащий рекомендуемые положения по гендерной проблематике. В связи с проведением конституционной реформы в Чили Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов представил правительству этой страны доклад, в котором рассматривается право на участие в консультациях и приводятся примеры консультационных механизмов, созданных в других странах (A/HRC/12/34/Add.6). Впоследствии чилийское правительство инициировало консультации с коренными народами по этому процессу.

2. Национальная правовая база

42. Организация Объединенных Наций продолжает оказывать государствам содействие в инкорпорации их международно-правовых обязательств в национальное законодательство и политику, а также в создании правовых основ для управления институтами, обеспечивающими верховенство права, надзора за их деятельностью и обеспечению их подотчетности. В связи с этим предоставляются предметные технические консультации по вопросам разработки конкретных законов и политики. Тем не менее Организации следует наращивать свои усилия с целью развития национального потенциала в области законодательной реформы.

43. Одним из примеров деятельности в сфере реформирования уголовного законодательства за истекший год стала совместная программа Организации Объединенных Наций в Непале, предусматривающая включение гендерной проблематики в проекты нового уголовного и гражданского кодексов. Организация также содействовала в разработке уголовно-процессуальных норм, уголовного кодекса и кодекса военной юстиции в Бурунди, а также в проведении обзора кодекса добросовестного проведения выборов и переводе нового уголовного кодекса на кирунди.

44. В области прав человека Организация Объединенных Наций поддержала принятие Объединенной Республикой Танзания Закона о детях, который вводит положения Конвенции о правах ребенка в национальное законодательство. Бурунди, Мавритания, Папуа — Новая Гвинея, Судан и Эквадор приняли новое или исправленное законодательство о правосудии по делам несовершеннолетних. В Центральноафриканской Республике и Южном Судане при поддержке Организации Объединенных Наций были разработаны проекты новых законов о пенитенциарных учреждениях с учетом стандартов в области прав человека.

45. Благодаря поддержке со стороны Организации Объединенных Наций в решении экономических и социальных вопросов в Кении была выработана новая земельная политика, одобренная в 2009 году. Усилия Организации Объединенных Наций также способствовали выработке политики в отношении внутренне перемещенных лиц в Кении и проведению ревизии законодательства в Центральноафриканской Республике в качестве первого шага на пути к разработке закона о внутренне перемещенных лицах.

3. Институты правосудия, управления, безопасности и прав человека

46. Обязанность осуществлять конституционные гарантии и законы, правила и постановления в конечном итоге ложится на институты — как официальные, так и неофициальные, которые разрабатывают, промульгируют, применяют и отстаивают нормы права — уголовного, публичного или частного — и выносят на их основании судебные решения. Важнейшим аспектом помощи Организации Объединенных Наций являются всеобъемлющие меры по укреплению этих институтов, с тем чтобы они обладали надлежащей структурой и финансовой базой, были обучены и оснащены для целей обеспечения правовой защиты, охраны и безопасности и доступа к правосудию для всех. Организация должна прилагать больше усилий для активизации работы по внедрению общесекторальных подходов, призванных обеспечить согласованное и взаимодополняющее развитие различных взаимосвязанных институтов.

47. В Демократической Республике Конго Организация Объединенных Наций совместно с национальными властями приступила к реализации многолетней программы в области правосудия в целях поощрения доступа к органам правосудия, повышения эффективности деятельности судебной системы, борьбы с коррупцией и реформирования тюремной системы, как недавно было отмечено Советом Безопасности в пункте 12(о) его резолюции 1925 (2010). После разрушительного землетрясения на Гаити была разработана совместная программа по обеспечению законности и безопасности, и министерство юстиции и общественной безопасности разработало при поддержке Организации Объединенных Наций общесекторальный план восстановления. В Тиморе-Лешти реализуется совместная инициатива в поддержку реформирования сектора безопасности, а в Колумбии, Непале и Уганде осуществляются совместные программы по предоставлению доступа к системе правосудия женщинам. В Чаде благодаря совместным инициативам в 2009 году были впервые проведены судебные заседания по уголовным делам в Абеше, Ати, Монго и Ам-Тимане.

48. В Бурунди началась реализация программы, имеющей целью повысить квалификацию и профессионализм судей и прокуроров, обеспечить мониторинг их деятельности и оснащение судов и прокуратуры в четырех провинциях. В Либерии выездные суды, занимающиеся вопросами содержания под стражей до суда в монровийской тюрьме, рассмотрели 2988 дел, и в результате 1194 задержанных были освобождены. Организация также оказала помощь в учреждении первого суда по делам детей и семьи в Свазиленде и десяти новых судов в Замбии. Межучрежденческая группа по правосудию в отношении несовершеннолетних координировала принятие последующих мер в связи с рекомендациями Комитета по правам ребенка в Буркина-Фасо, Катаре, Мавритании, Монголии, Нигере, Пакистане и Эквадоре. При поддержке Организации Объединенных Наций Эфиопия разработала национальную стратегию в области уголовного правосудия, предусматривающую, помимо прочего, меры в области правосудия в отношении детей. В Анголе и Мозамбике были созданы специализированные суды по делам несовершеннолетних и смежные социальные структуры, а также были разработаны программы профессиональной подготовки для сотрудников этих учреждений.

49. Оказание поддержки в разработке и проведении комплексных оценок деятельности судебной системы начато в Лаосской Народно-Демократической Республике, Малави и Свазиленде в рамках новой глобальной программы по

обеспечению доступа к правосудию в контексте развития. В Тиморе-Лешти в результате проведения независимой комплексной оценки потребностей сектора правосудия недавно была завершена разработка стратегического плана развития сектора правосудия. Организация Объединенных Наций начала оказывать поддержку программам защиты свидетелей в Аргентине и Уганде. В Египте и Западной Африке инициировано проведение предварительных исследований в области прав наследования и имущественных прав с целью расширения доступа женщин к правосудию. В Итури, на востоке Демократической Республики Конго, были открыты центры посредничества в урегулировании земельных споров. При поддержке Организации Объединенных Наций более 10 000 домохозяйств недавно добились признания прав землепользования в Кандагаре, Афганистан.

50. В этом году Ирак и Организация Объединенных Наций провели совещание высокого уровня по стратегическим вопросам в области тюремной реформы. Президент Либерии недавно открыл новую центральную тюрьму в Санниквелле, основанную при поддержке Организации Объединенных Наций. В Гвинее-Бисау Организация провела оценку пенитенциарной системы с целью разработки комплексной программы реформ под эгидой министерства юстиции. В Бурунди был составлен стратегический план реформирования тюремной системы. Также были проведены совместные миссии по оценке состояния тюрем в Уганде и Гане.

51. В сфере безопасности Организация Объединенных Наций провела практикумы для сил обороны и безопасности Центральноафриканской Республики по теме реформирования сектора безопасности и представила рекомендации по осуществлению национального плана действий. Аналогичные мероприятия были проведены в Сомали и Южном Судане. В Гвинее — Бисау Организация оказывает поддержку министерству внутренних дел в проведении аттестации сотрудников полиции по охране общественного порядка, реализации стратегии добросовестности и подотчетности и программ защиты свидетелей. В рамках совместной инициативы по побережью Западной Африки Организация и другие партнеры поддержали проведение совещания группы экспертов и конференции на уровне министров в Сьерра-Леоне в целях борьбы с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков в Западной Африке. В Афганистане Организация Объединенных Наций обучала инструкторов в рамках создания афганского таможенного управления. В Тиморе-Лешти полицейские силы Организации Объединенных Наций продолжали на временной основе осуществлять правоохранительную деятельность, а в Бангладеш, Гвинее-Бисау, Исламской Республике Иран, Мьянме, Непале, Сомали и Центральноафриканской Республике были осуществлены чрезвычайно важные мероприятия по наращиванию потенциала полиции и правоохранительных органов. В Израиле Организация провела обучение сотрудников министерства внутренних дел, занимающихся рассмотрением прошений о предоставлении убежища.

52. Функционирующая при поддержке Организации Объединенных Наций Международная комиссия по борьбе с безнаказанностью в Гватемале выполняет роль международной прокуратуры, используя передовые практические методы в расследовании сложных уголовных дел и действуя в рамках национальной системы правосудия и законодательства Гватемалы. Благодаря мощной поддержке общественности мандат Комиссии недавно был продлен на два года. Комиссия должна внести вклад в развитие новых форм международного уча-

ствия в деле укрепления правоохранительных и судебных органов в обществах с исторически укоренившейся практикой безнаказанности и нарушений прав человека.

4. Правосудие переходного периода

53. В 2010 году я выпустил директивную записку по вопросу о подходе Организации Объединенных Наций к правосудию в переходный период в целях повышения слаженности и эффективности содействия, оказываемого в консультации с национальными властями судебным и несудебным органам и механизмам, задача которых — обеспечивать подотчетность, вершить правосудие и добиваться примирения в связи с имевшими место в прошлом крупномасштабными нарушениями. Этот подход подтверждает, что избранное сочетание механизмов должно соответствовать международным стандартам и основываться на учете интересов потерпевших, особенно маргинализированных групп. Правосудие переходного периода должно принимать во внимание коренные причины конфликтов и связанных с ними нарушений всех прав человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. В записке перечислены шаги, позволяющие учитывать задачи правосудия переходного периода в ходе мирного процесса и мероприятий по разоружению, демобилизации и реинтеграции. Такой комплексный и взаимозависимый подход может способствовать предупреждению дальнейших конфликтов и миростроительству.

54. Поддержка таких мероприятий продолжала оказываться в Афганистане, Боснии и Герцеговине, Бурунди, Демократической Республике Конго, Ираке, Кении, Колумбии, Либерии, Непале, на Соломоновых Островах, в Сомали, Сьерра-Леоне, Того и Уганде (см. A/HRC/12/18 и Add.1). Например, в Боснии и Герцеговине была учреждена рабочая группа по разработке национальной стратегии в области правосудия переходного периода, что является одним из критериев присоединения к Европейскому союзу. В Сьерра-Леоне Организация Объединенных Наций поддерживает мероприятия по предоставлению микрогрантов жертвам гражданской войны. Организация оказывает содействие комиссии по установлению истины на Соломоновых Островах с целью обеспечить учет мнения женщин. Организация Объединенных Наций способствовала созданию в Будапеште международного центра по предупреждению геноцида, предоставив Венгрии технические консультации. В Ираке Организация Объединенных Наций поддерживала мероприятия по медицинской, психологической и социальной реабилитации жертв пыток.

55. Особое внимание уделялось процессам отправления правосудия в переходный период с участием детей. Вместе со своими партнерами Организация оказала содействие Либерийской комиссии по установлению истины и примирению в подготовке главы ее доклада, посвященной детям. В Непале Организация Объединенных Наций содействовала в привлечении детей к участию в национальных консультациях по законопроекту о создании комиссии по установлению истины и примирению. Она также поддержала публикацию новаторского исследования по вопросам детей и правосудия в переходный период⁹ и

⁹ Sharanjeet Parmar and others, (eds.), *Children and Transitional Justice: Truth-Telling, Accountability and Reconciliation*, Cambridge, Massachusetts, Human Rights Program at Harvard Law School, 2010.

выступила одним из организаторов международной конференции по этой теме. Были выработаны рекомендации о защите детей — жертв и свидетелей на первом судебном процессе Международного уголовного суда по обвинениям в вербовке и использовании детей в вооруженных силах.

5. Расширение прав и возможностей отдельных лиц и гражданского общества

56. Подход Организации Объединенных Наций к укреплению верховенства права базируется на признании значимости принципов расширения юридических прав и возможностей и усиления роли гражданского общества. Деятельность, направленная на повышение доступности информации, правовой помощи и защиты и поддержки потерпевших, мирное урегулирование споров, борьбу с преступностью и предупреждение других конфликтов в обществе должны дополнять усилия по созданию сильных институтов и быть нацелены в первую очередь на защиту малоимущих и наиболее маргинализированных групп, а также лиц, пострадавших в результате конфликтов и кризисных ситуаций.

57. Инициативы гражданского общества по укреплению законности, реализуемые в таких странах, как Афганистан, Ирак, Казахстан, Китай, Марокко, Сьерра-Леоне и Эфиопия, а также на региональном уровне в Африке, получают финансовую поддержку Организации Объединенных Наций, в том числе ее Фонда демократии. В Боснии и Герцеговине и в Непале мероприятия по наращиванию потенциала неправительственных организаций осуществляются в комплексе с программами предоставления микрогрантов для реализации проектов по расширению доступа к правосудию на общинном уровне.

58. Организация Объединенных Наций предоставляет консультации по проведению кампаний по повышению правовой грамотности населения с использованием радио, телевидения и информационно-разъяснительных мероприятий, а также оказывает правовую и технико-правовую помощь таким странам, как, например, Бурунди, Гаити, Грузия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Руанда, Сербия, Тимор-Лешти и Центральноафриканская Республика. В 2010 году оказание правовой помощи странам, пережившим конфликты, дало результаты. В Сомали центр помощи жертвам сексуальных нападений рассмотрел 129 дел о сексуальном насилии, а центры юридической помощи в разных частях страны обработали более 3000 дел. В Непале центры бесплатной юридической помощи рассмотрели 278 дел, оказав поддержку женщинам и социально изолированным лицам.

59. Вооруженная своим постоянно растущим опытом, система Организации Объединенных Наций приступила к сотрудничеству в развитии механизмов правовой помощи, ориентированных на защиту прав ребенка, в Африке. Практикующие специалисты по оказанию юридической помощи провели совещания в Азии, Африке и Центральной Азии и на Кавказе с целью совершенствования механизмов оказания правовой помощи и расширения доступа к правосудию. До конца года ожидается завершение работы над текстом международных стандартов оказания юридической помощи по уголовным делам. Такое распространение передовой практики позволит Организации Объединенных Наций выработать согласованный подход к поддержке программ правовой и технико-правовой помощи.

В. Решение критически важных проблем

60. Организация продолжает выявлять и устранять пробелы в своей деятельности в сфере верховенства права с целью обеспечить оказание государствам сбалансированной и оперативной поддержки. В настоящем докладе вниманию государств-членов предлагается информация о трудностях, возникающих в ходе оказания им содействия в деле обеспечения верховенства права на национальном уровне. Если в некоторых областях за последний год были предприняты важные шаги, то в других по-прежнему требуются более согласованные усилия.

1. Начало деятельности в конфликтных и постконфликтных обществах на раннем этапе

61. Усилия Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права сосредоточены в первую очередь на конфликтных и постконфликтных обществах. Основы для долговременного восстановления законности могут и должны быть заложены как можно скорее. Однако основные проблемы сохраняются по причине ограниченности имеющихся финансовых и людских ресурсов, необходимых для осуществления этих мер. Высокий спрос на поддержку со стороны Фонда миростроительства на цели укрепления верховенства права свидетельствует о том, что в условиях миростроительства существует реальная потребность в дополнительных финансовых ресурсах. По-прежнему сохраняется необходимость как в постоянных, так и в резервных ресурсах квалифицированных кадров, готовых к оперативному развертыванию в конфликтных и постконфликтных условиях. Позитивным шагом является учреждение в Департаменте операций по поддержанию мира постоянной судебно-пенитенциарной структуры с целью укрепления постоянного полицейского резерва и формирования судебного и исправительного компонентов новых операций по поддержанию мира, а также для усиления существующих миссий.

62. Проблемы, связанные с организованной преступностью, коррупцией и незаконной торговлей, становятся все более ощутимым препятствием в деле обеспечения законности в государствах, переживающих и переживших конфликты. До сих пор международное сообщество предлагало, в лучшем случае, краткосрочные решения. «Грязные» деньги и преступные сети наносят непоправимый ущерб институтам и экономическим структурам, подрывая усилия по миростроительству и веру общественности в верховенство права. Коррупция связана с замедлением экономического роста, укоренением во власти структур военного времени и несправедливым распределением государственных ресурсов. Будучи вовлеченной в политическую экономию конфликта экономическая преступность приобретает систематический характер и становится неотъемлемой частью региональных и международных сетей. Организация Объединенных Наций стремится к тому, чтобы программы содействия государствам и регионам, пострадавшим от конфликтов, в сфере укрепления верховенства права предусматривали последовательные и согласованные методы борьбы с такими преступлениями. Обнадеживающим шагом является ведущаяся в настоящее время разработка методики для оценки угрозы организованной преступности в странах пребывания миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

2. Содержание под стражей и исправительные учреждения

63. Сокращение случаев содержания под стражей до суда и развитие альтернатив тюремному заключению — это главное условие улучшения положения в местах предварительного заключения и исправительных учреждениях. В течение многих лет этой области не уделялось должного внимания при составлении программ содействия в укреплении верховенства права. Эти проблемы обсуждались на двенадцатом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию в 2010 году, в котором участвовало свыше 1200 государственных деятелей и практикующих юристов и по итогам которого была принята Салвадорская декларация (A/CONF.213/18, глава I, резолюция 1). Проект Правил Организации Объединенных Наций, касающихся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила), дополняющих Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, будет представлен Генеральной Ассамблее для окончательного принятия (E/2010/30, глава I.A, проект резолюции II).

64. Первоочередной задачей остается создание альтернатив содержанию под стражей детей. Закончена работа над подробным руководством по рассмотрению дел детей без процедуры судебного разбирательства и созданию альтернатив их содержанию под стражей, и близится к завершению глобальное исследование по вопросам административного задержания детей. Эти усилия уже принесли результаты. В половине районов Того усилия по наращиванию потенциала в сочетании с использованием в отношении детей альтернатив лишению свободы, привели к 83-процентному увеличению количества дел, в которых были применены альтернативные меры пресечения. В Албании благодаря созданию новых механизмов посредничества между потерпевшими и правонарушителями и наращиванию потенциала соответствующих органов в 42 процентах случаев приговоры в отношении несовершеннолетних предусматривали назначение альтернативных видов наказания. В результате внедрения всеобъемлющего подхода в Йемене в отношении 668 детей были применены меры пресечения, не связанные с лишением свободы.

3. Сексуальное и гендерное насилие

65. Для успешного противодействия сексуальному и гендерному насилию в контексте укрепления законности необходимы систематические, слаженные и последовательные действия в поддержку усилий на национальном и международном уровнях. Систематическая поддержка создания специализированных полицейских подразделений по реагированию на акты сексуального и гендерного насилия уже дала положительные результаты в Бурунди, на Гаити, в Гвинее-Бисау, Демократической Республике Конго, Косово, Либерии, Судане, Сьерра-Леоне, Тиморе-Лешти и Чаде.

66. В своей резолюции 1888 (2009) Совет Безопасности призвал меня учредить группу экспертов, способную оперативно выезжать на места для оказания помощи национальным властям в укреплении законности в связи с актами насилия в условиях вооруженного конфликта. Организация сформировала группу экспертов из числа сотрудников учреждений системы, занимающихся вопросами верховенства права, для оказания поддержки Специальному представителю Генерального секретаря по вопросам сексуального насилия в условиях кон-

фликта. Работа группы должна осуществляться в комплексе с действующими программами обеспечения законности на национальном уровне и способствовать усилению общей координации и слаженности. Жизненно важно, чтобы эта инициатива увенчалась успехом, поскольку это поможет подготовить почву для принятия аналогичных мер по искоренению гендерного и сексуального насилия в более общем плане.

4. Жилищные права, имущество и распоряжение землей

67. Немногие проблемы в мире являются более спорными и сложными, чем вопросы о земле и надежном владении ею. Во всех регионах государства сталкиваются с многочисленными исками о признании прав на земельные и связанные с ними ресурсы, высокой политизацией этой проблемы и отсутствием потенциала в области государственного управления для ее решения. В условиях оказания гуманитарной помощи и постконфликтного восстановления вопросы, связанные с землей, зачастую обходят стороной, а там, где такая работа ведется, усилия направлены главным образом на реституцию для перемещенных лиц в соответствии с Принципами по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, хотя необходимо также обеспечивать гарантии владения и доступ к жилью, земле и собственности. Во всех странах эти вопросы, как правило, сильно политизированы, зачастую затрагивают интересы могущественных экономических кругов и отражаются на распределении ресурсов. Однако, несмотря на количество игроков, а также масштабы и техническую сложность существующих проблем, это направление недофинансировано и лишено потенциала для координации. Для активизации этой работы требуется повышенное внимание со стороны политического руководства разных стран.

68. В настоящее время реализуются многообещающие инициативы, среди которых разработка Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций добровольного руководства по совершенствованию механизмов управления земельными и другими природными ресурсами, а также подготовка общей стратегии земельной политики и реформы для Африки при поддержке Африканского союза, Организации Объединенных Наций и Африканского банка развития. Общесистемный подход Организации Объединенных Наций позволит повысить эффективность этих инициатив благодаря согласованию формулировок и стратегий и обеспечению институционального реагирования в контексте развития, стихийных бедствий и конфликтов. В рамках этого подхода следует также уделять повышенное внимание вопросам обеспечения равенства между мужчинами и женщинами, защите прав коренных народов и взаимоотношениям между формальной и неформальной системами. Однако для укрепления общесистемного потенциала потребуются значительные вложения ресурсов.

5. Неформальные системы правосудия

69. Предстоящее завершение совместного исследования систем неформального правосудия позволит Организации Объединенных Наций повысить согласованность своих усилий в области содействия укреплению верховенства права в условиях правового плюрализма. В исследовании отдельно рассматриваются механизмы, сложившиеся на основе обычаев и племенного общественного устройства, религиозные органы, специализированные государственные суды обычного права и общественные структуры по разрешению споров. Выводы

указывают на то, что, несмотря на уникальные особенности каждой страны и каждой неформальной системы, общей чертой этих систем является их гибкость и открытость к переменам, особенно в условиях существования смешанных систем — там, где государством разработаны правила и основы регулирования деятельности неформальных систем. Эти выводы будут способствовать эффективности программ поддержки этих систем, особенно в плане содействия в применении ими стандартов в области прав человека и в частности прав женщин. Сформулированные по итогам исследования рекомендации будут использованы при разработке общесистемного руководства по неформальным системам правосудия с целью повышения эффективности и слаженности программ содействия, реализуемых Организацией Объединенных Наций.

IV. Всесторонняя координация и слаженность

70. С 2007 года ответственность за обеспечение общей эффективности, координации и слаженности деятельности в сфере верховенства права в рамках системы Организации Объединенных Наций возложена на Координационно-консультативную группу по вопросам верховенства права, действующую при поддержке Подразделения по вопросам верховенства права под руководством первого заместителя Генерального секретаря¹⁰. Цель этого механизма заключается в более эффективном и согласованном осуществлении мандатов и реагировании на возникающие в сфере верховенства права проблемы. Оперативные мероприятия проводятся подразделениями системы Организации Объединенных Наций, и ведущие подразделения несут ответственность за координацию и содействие усилиям в их соответствующих подсекторах верховенства права (см. A/61/636–S/2006/980).

71. Единодушная поддержка государств-членов имеет решающее значение для успеха этой структуры. Выражение поддержки со стороны Генеральной Ассамблеи по-прежнему воодушевляет. Отрадно и то, что в этом году учреждение Группы и Подразделения приветствовал Совет Безопасности. Совет также настоятельно призвал Группу активизировать усилия по обеспечению скоординированного и слаженного реагирования системы Организации Объединенных Наций на связанные с верховенством права вопросы повестки дня Совета (см. S/PRST/2010/11). Важно, чтобы эта просьба была выполнена незамедлительно.

¹⁰ См. A/63/226, пункты 46–48. В состав Группы входят руководители Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управления по правовым вопросам, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин, Программы развития Организации Объединенных Наций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

A. Обеспечение руководства и осуществление совместного стратегического плана

72. Чтобы повысить общую политическую согласованность деятельности Организации в сфере верховенства права, я продолжаю обеспечивать широкое стратегическое руководство по междисциплинарным вопросам, используя для этого экспертный потенциал Группы и Подразделения. Под руководством Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в марте 2010 года был представлен общий подход к правосудию переходного периода, касающийся важного и сложного направления деятельности Организации Объединенных Наций; внедрение этого подхода является жизненно важной задачей.

73. Работа по осуществлению ранее вынесенных рекомендаций продолжается и уже дала некоторые обнадеживающие результаты, однако для полной реализации возможностей этих общесистемных подходов требуются дополнительные усилия. В рамках систематического контроля за исполнением директивной записки Генерального секретаря о подходе Организации Объединенных Наций к вопросам правосудия в отношении детей Детский фонд Организации Объединенных Наций ежегодно проводит обзор своей деятельности по всему миру и направляет техническую помощь в ключевые страны. В соответствии с моими рекомендациями в 2010 году Группа взяла на себя функции координатора деятельности Организации Объединенных Наций в области содействия конституционному строительству. Однако для эффективного обеспечения скоординированной поддержки страновым подразделениям требуются дополнительные ресурсы и усилия по осуществлению.

74. Первым результатом осуществления Группой совместного стратегического плана на период 2009–2011 годов стала разработка процедур и руководящих указаний по укреплению верховенства права. Регулярный обзор планирующихся или разрабатываемых материалов позволяет выявить общесистемные недостатки и потребности, а также возможности для формирования партнерств. Вспомогательная система утверждения материалов общесистемного значения должна повысить отдачу от использования передовой практики и при этом устранить несогласованность стратегий и избежать дублирования усилий. Разработка эффективной политики сопровождается усилиями по составлению единой программы обучения по вопросам обеспечения законности для сотрудников всех подразделений системы в целях повышения их способности реализовывать подход Организации к укреплению верховенства права. Этот курс разрабатывается Группой в сотрудничестве с Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций, и занятия планируются начать в 2011 году.

75. Усилия по повышению координации и согласованности в конечном итоге должны способствовать укреплению поддержки, оказываемой государствам-членам. Поэтому вторым итогом осуществления плана Группы станет внедрение единого подхода Организации Объединенных Наций к содействию в области верховенства права в трех странах. На сегодняшний день для этой цели выбраны Либерия и Непал. Под руководством странового подразделения Организации Объединенных Наций и при поддержке со стороны Центральных учреждений всем соответствующим структурам следует провести общий анализ потребностей и приоритетов в сфере верховенства права, включая трудности, с целью совершенствования существующих или составления новых программ.

Для поддержки национальных субъектов будет разработана совместная стратегическая программа Организации Объединенных Наций. Первостепенное значение будет иметь освещение деятельности в сфере укрепления законности в этих странах, равно как и наличие финансовых и прочих ресурсов для разработки программ. В случае необходимости Центральными учреждениями может быть оказана поддержка на высоком уровне.

76. Хотя экспериментальные страновые проекты пока еще находятся на ранних этапах разработки, их реализация позволит Группе выработать общие методики, которые впоследствии будут применяться в ходе осуществления программ укрепления законности в других странах, например, порядок проведения совместных оценок, планирования стратегий и составления программ. Это должно быть особенно полезно в области миростроительства, поскольку Группа призвана выступать в качестве источника информации по вопросам верховенства права для Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства. В этой связи обнадеживает факт признания Советом Безопасности того, что для придания миростроительству устойчивого характера требуется комплексный подход, который повышает согласованность действий в политической сфере, вопросах безопасности, развития, прав человека и верховенства права и обеспечивает поддержку в наращивании потенциала для оказания национальным властям содействия в обеспечении верховенства права, особенно после завершения работы миротворческих и других соответствующих миссий Организации Объединенных Наций.

77. Последним итогом осуществления плана Группы явится поддержка государствам-членам в проведении этапа заседаний высокого уровня Генеральной Ассамблеи по вопросам верховенства права. Прошло пять лет с тех пор, как на Всемирном саммите 2005 года государства-члены приняли на себя крупные обязательства в этой области. Настала пора вновь заявить о первостепенном значении верховенства права для решения современных задач в области развития, мира и безопасности. Поэтому я буду приветствовать проведение такой встречи в 2011 году.

В. Налаживание контактов в рамках всей системы

78. Работа по налаживанию контактов между более чем 40 учреждениями системы Организации Объединенных Наций, которые занимаются вопросами законности, по-прежнему имеет приоритетное значение для повышения координации и слаженности их усилий в целях совершенствования общего подхода. Беспрецедентно сильной стороной деятельности Организации по-прежнему остаются масштабность и многообразие наших мероприятий в этой области, однако они же порождают трудности в объединении усилий.

79. Важной инициативой последнего времени стало создание веб-сайта и электронного банка документов Организации Объединенных Наций по вопросам верховенства права, который был открыт в конце 2009 года. Этот портал, являясь связующим звеном для учреждений Организации Объединенных Наций, работающих в сфере верховенства права, обеспечивает доступ на веб-сайты более 30 учреждений и содержит свыше 1000 документов. Вниманию персонала на местах, внешних специалистов и широкой общественности предлагаются новейшая сводная информация по проблематике верховенства права,

сообщения о предстоящих мероприятиях, публикации и лента новостей¹¹. Веб-сайт обеспечивает доступ к уникальным информационным ресурсам и содержит более 240 ссылок на научные базы данных, сетевые сообщества специалистов-практиков, учебные программы, веб-сайты других международных организаций, занимающихся вопросами верховенства права, и объявления о вакансиях.

80. Другие инициативы включают организацию второго ежегодного общесистемного совещания с участием 25 учреждений системы Организации Объединенных Наций, которые провели тематические обсуждения по вопросам, представляющим общий интерес. Кроме того, по итогам проведения Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком в 2009 году совместного семинара-практикума по обмену опытом Группа приняла решение о целесообразности институционального оформления сотрудничества со Всемирным банком в сфере верховенства права на уровне Центральных учреждений. Обе организации располагают общим опытом и наработками, а одним из направлений их совместной деятельности могли бы стать пострадавшие от конфликтов и уязвимые районы, которым Всемирный банк уделяет все более пристальное внимание.

81. Усилия Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права должны лучше служить интересам экономической и социальной справедливости и достижения целей в области развития, стоящих перед государствами. В условиях наличия множества первоочередных задач и сокращения ресурсов по-прежнему недооценивается взаимосвязь между правовой и политической защитой и уменьшением масштабов нищеты. Позитивным шагом стала резолюция 64/215 Генеральной Ассамблеи о расширении юридических прав малоимущих слоев населения. На состоявшемся недавно под эгидой ЮНСИТРАЛ дискусионном форуме подчеркивались связи между верховенством права, экономическими и торговыми отношениями и развитием. В рамках рассмотрения международным сообществом в сентябре прогресса в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, важно помнить, что утверждение принципа верховенства права на национальном и международном уровнях сохраняет первостепенное значение для обеспечения поступательного экономического роста, устойчивого развития и инвестиций и искоренения нищеты и голода (см. резолюцию 60/1).

С. Измерение эффективности и оценка результатов

82. Программы содействия верховенству права Организации Объединенных Наций должны основываться на тщательной диагностике и непрерывном контроле и оценке. Для выработки общего понимания потребностей, задач и приоритетов в области содействия необходимо проведение всеобъемлющих и углубленных обзоров при деятельном участии национальных структур, равно как и предоставление исходных данных для анализа.

83. Несмотря на достижения Организации Объединенных Наций в деле укрепления верховенства права, серьезной проблемой остается оценка результативности оказываемой помощи и измерение ее эффективности. Разнообразие

¹¹ Англоязычный веб-сайт расположен по адресу www.unrol.org; в 2011 году этот ресурс будет доступен на всех шести официальных языках.

имеющихся инструментов контроля и оценки затрудняет прогнозирование потребностей в ресурсах в масштабе всей системы и оценку общих результатов. Рамочные программы должны быть ориентированы не на вводные и итоговые показатели, а на реальные результаты. Для облегчения совместной работы необходимо унифицировать внутренние системы учреждений, с тем чтобы предусмотреть возможность проведения межучрежденческих, общесекторальных и программных оценок, что позволит оперативно реагировать на полученные данные о результативности на страновом уровне.

84. Организация приступила к осуществлению нескольких многообещающих инициатив с целью более тщательного отслеживания прогресса в реализации принципа верховенства права и более последовательной оценки прилагаемых усилий. В рамках проекта Организации Объединенных Наций по показателям верховенства права разработаны 114 показателей, руководство по осуществлению, комплект анкет и контрольных перечней, а также образец странового фактологического бюллетеня (шаблон). Этот проект нацелен на содействие национальным властям в странах, переживших конфликты, в проведении реформ по обеспечению законности и служит, в частности, для оценки изменений в чистоте, потенциале и эффективности работы органов уголовной юстиции в течение определенного периода времени. Пилотный этап реализации этого проекта уже начат на Гаити и в Либерии, и ожидается, что работа по подготовке показателей завершится в конце 2010 года.

85. Продолжается обсуждение по вопросу о том, каким образом в этот проект будет включено Руководство по оценке показателей в области правосудия в отношении несовершеннолетних, которое недавно было выпущено в Алжире, Вьетнаме, Джибути, Мадагаскаре, Марокко, Нигерии и Тунисе. В истекшем году с целью содействия осуществлению этого проекта в Северной Африке, Центральной и Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств состоялись практикумы для государственных должностных лиц национального уровня.

86. Другие инициативы предлагают перспективные методы повышения качества мониторинга и оценки в сфере верховенства права. Программа повышения качества условий труда Better Work предусматривает анализ чистой результативности для определения причинных связей между проектными мероприятиями и результатами для предприятий и трудящихся в рамках внедрения международных трудовых стандартов. В программе используются индикаторы оценки результатов деятельности предприятия и развития человеческого потенциала на основе новых и существующих данных, а также количественные исследования практических методов управления людскими ресурсами. Во всех странах осуществления программы разработаны инструменты мониторинга и оценки, а во Вьетнаме проводится пятилетнее исследование, предусматривающее отслеживание показателей 700 фабрик и положения их работников до, во время и после проведения проектных мероприятий в рамках реализации программы повышения качества условий труда.

D. Расширение партнерских связей

87. Одной из основных задач Группы и Подразделения является расширение партнерских связей, способствующих максимальной слаженности и координа-

ции усилий в сфере верховенства права. Организация Объединенных Наций по-прежнему сталкивается с проблемой разрозненности усилий внешних доноров и структур поддержки, которые по-разному понимают деятельность по обеспечению законности и непоследовательны в своих стратегиях и оперативных подходах. Не существует единого координационного механизма, который бы способствовал формированию консенсуса и объединил усилия доноров, специалистов-практиков и стран-партнеров. Несмотря на используемые странами различные подходы и координационные механизмы, сравнительный анализ полезных наработок практически не проводится, а методы лишены последовательности.

88. Меры по устранению этих трудностей должны приниматься с учетом позиции получателей помощи. С этой целью Организация Объединенных Наций провела два практикума для 15 национальных лидеров из всех районов мира, играющих важную роль в утверждении принципа верховенства права в Камбодже, Кении, Либерии, Непале, Нигерии, Палестинской администрации, Перу, Сьерра-Леоне, Тиморе-Лешти, Уганде, Украине, Южной Африке и в Карибском регионе. Они изучали динамику развития концепции национальной ответственности и обсуждали вопросы эффективности международных программ поддержки в своих странах. Запланирована публикация доклада об этом процессе.

89. Несмотря на то, что в составе участников были представители самых разных географических регионов и различных направлений деятельности по обеспечению законности (например, тюремные органы, органы безопасности, правосудия, гражданское общество, правовая помощь и судебная система), по основным выводам был сформирован консенсус. Абсолютной необходимостью является надежная и легитимная национальная власть, подкрепляемая основанными на доверии партнерскими отношениями между национальными и международными субъектами. Были определены выгоды от использования общесекторального подхода, предполагающего уделение должного внимания всем аспектам правосудия и безопасности и усиление координации и слаженности усилий правительственных органов и доноров.

90. Практика оказания донорской поддержки не получила достаточного развития для того, чтобы национальным игрокам отводилась ключевая роль на всех этапах реализации программ содействия, начиная от первоначального планирования до оценки результатов. Неоднократно поднимались вопросы о сохраняющейся насущной необходимости развития национального потенциала для реформирования законодательства и институтов вместо оказания краткосрочной технической помощи по инициативе доноров и о важности проведения независимых и доступных широкой общественности программных оценок. Хотя эти выводы не новы, они служат напоминанием о том, что принципы оказания международной помощи в сфере верховенства права на страновом уровне в полной мере не реализуются.

91. Среди доноров больше внимания уделяется программам содействия в сфере правосудия и безопасности в постконфликтных и нестабильных районах. Согласно рекомендациям Международной сети Организации экономического сотрудничества и развития по проблемам конфликтов и уязвимости, донорам следует согласовывать усилия в области правосудия и безопасности в рамках содействия верховенству права в качестве основы для миростроительства и государственного строительства, с тем чтобы эффективнее помогать правитель-

ствам-партнерам повысить качество обслуживания граждан. С учетом этого доноры договорились о проведении анализа содействия в реформировании систем правосудия и безопасности для выявления трудностей в вопросах политики, составления программ и координации и потенциальных способов их устранения, предусмотрев возможность проведения обзора практики в ключевых странах в 2011 году.

Е. Укрепление верховенства права в Организации

92. Введение в действие новой системы отправления правосудия более года назад стало знаковым событием в выполнении Организацией своих обязательств в сфере верховенства права на институциональном уровне. На сегодняшний день Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций вынес более 213 решений, а Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, недавно завершивший свое первое заседание, рассмотрел 65 апелляций.

93. Резолюция 1904 (2009) Совета Безопасности о санкциях в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» явилась конкретным шагом, способствующим повышению транспарентности и соблюдению процессуальных гарантий при включении физических и юридических лиц в сводный перечень и их исключении из него. Этой резолюцией учреждается независимый и беспристрастный омбудсмен для представления Комитету докладов об основных аргументах в связи с просьбами об исключении из перечня¹². Это позитивный шаг, хотя пока еще рано судить о том, в какой мере выводы омбудсмана учитываются Комитетом. По общему правилу, любые улучшения в процедурах включения в перечень и исключения из него, а также установления изъятий по гуманитарным соображениям должны распространяться на все режимы санкций. Совету следует также рассмотреть возможность распространения действия мандата омбудсмана на аналогичные перечни в рамках всех других режимов санкций.

94. В моем предыдущем ежегодном докладе я подчеркнул необходимость принять меры в связи с глубокой обеспокоенностью, выраженной по поводу подходов к борьбе с терроризмом, которые подрывают усилия по обеспечению верховенства права. В истекшем году Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выступила с обращением к Контртеррористическому комитету, а Совет Безопасности провел совещание по формуле Аррии, чтобы обсудить вопросы прав человека и борьбы с терроризмом в работе своих вспомогательных органов. В основе этих дебатов — вопрос о распространении международных стандартов в области прав человека на действия Организации в тех случаях, когда напрямую затрагиваются личные права. Развитие международного права привело к прямому наделению индивида все большим объемом прав. Однако Организация развивалась не столь быстрыми темпами. Настало время привести нормы, регулирующие деятельность Организации Объединенных Наций, в соответствие с изменениями в международном праве прав человека.

¹² 3 июня 2010 года я назначил на должность омбудсмана Кимберли Прост (S/2010/282).

V. Обеспечение справедливой, безопасной и мирной жизни на планете на основе верховенства права

95. Усиление координации и слаженности и повышение эффективности усилий Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права на национальном и международном уровнях — это задача на долгосрочный период. В ранее вынесенных рекомендациях (см. A/63/226, пункты 76–78, A/64/298, пункт 97) предлагается важная программа действий для Координационно-консультативной группы по вопросам верховенства права и Подразделения по вопросам верховенства права. Их осуществление продолжается, и результаты этой работы ежегодно отслеживаются в рамках подготовки этого доклада.

96. Начиная с 2008 года я говорил о крайней важности взаимодействия в сфере обеспечения верховенства права на международном и национальном уровнях и рекомендовал Организации Объединенных Наций сосредоточить свои усилия на поиске более эффективных способов оказания государствам-членам и их населению содействия в выполнении на внутригосударственном уровне международных норм и стандартов; на деятельности по обеспечению соблюдения международных обязательств и, самое главное, на усилении институтов, стратегий, процессов и создании условий, обеспечивающих эффективную правоохранительную деятельность и построение справедливого национального и международного порядка.

97. На всех направлениях деятельности по укреплению верховенства права — будь то в области международной уголовной юстиции и позитивной взаимодополняемости, реализации программ содействия органам правосудия и безопасности в рамках миростроительства или технической помощи в осуществлении международного права — координация и слаженность действий множества заинтересованных сторон имеют решающее значение для улучшения результатов. Хотя может потребоваться поэтапное наращивание усилий, задача, стоящая перед государствами-членами, Организацией Объединенных Наций и другими партнерами, в конечном счете заключается в том, чтобы создать и поддерживать систему, позволяющую многосторонним и двусторонним донорам, странам-партнерам и специалистам-практикам предпринимать скоординированные и совместные действия в целях обеспечения верховенства права для всех. Это должно стать глобальной платформой действий для двусторонних доноров, бенефициаров, многосторонних и региональных организаций, а также неправительственных организаций для того, чтобы обеспечить максимальную отдачу от усилий, последовательное создание информационной основы для выработки политики и неуклонное совершенствование практики.

Приложение

Мнения государств-членов

1. В своей резолюции 64/116 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря запросить мнения государств-членов до подготовки настоящего доклада.
2. Вербальной нотой от 12 апреля 2010 года Генеральный секретарь предложил правительствам представить не позднее 31 мая 2010 года свои мнения по подтеме «Законы и практика государств-членов в вопросе осуществления международного права». Председатель Шестого комитета предложил государствам-членам уделить особое внимание «таким вопросам, как их законы и практика в вопросе осуществления и толкования международного права на национальном уровне, усиление и совершенствование координации и слаженности в вопросе оказания технической помощи и укрепления потенциала в этой области, механизмы и критерии оценки эффективности такой помощи, пути и средства усиления слаженности действий доноров, перспективы для государств-получателей и т.д.» (A/C.6/63/L.23).
3. Свои мнения Генеральному секретарю направили Австрия (11 июня 2010 года), Демократическая Республика Конго (14 июля 2010 года), Италия (3 августа 2010 года), Колумбия (первый доклад: 17 июня 2010 года, второй доклад 30 июня 2010 года), Куба (10 июня 2010 года), Мексика (2 июня 2010 года), Многонациональное Государство Боливия (23 июня 2010 года), Португалия (9 июня 2010 года), Словения (23 июня 2010 года), Чешская Республика (2 июня 2010 года) и Швейцария (27 мая 2010 года). Эти мнения излагаются ниже.

Австрия

[Подлинный текст на английском языке]

Как страна, давно выступающая в поддержку международного права и принципа верховенства права, Австрия сохраняет свою твердую приверженность делу укрепления верховенства права во всех его аспектах, а именно — на национальном, международном и институциональном уровнях. В частности, осуществление международного права на национальном уровне является ключевым элементом не только для мира и безопасности, но и для развития и экономического процветания. В этой связи Австрия приветствует обсуждения в Шестом комитете и хотела бы представить следующие комментарии во исполнение пункта 12 резолюции 64/116 по вопросу об осуществлении международного права в Австрии.

I. Конституционные рамки

Нормы международного права, в том числе общее международное право и правовые нормы, установленные в договорах, в которых участвует Австрия, инкорпорированы в законодательство Австрии. Таким образом, международное право, включая международные соглашения, является неотъемлемой составляющей австрийской правовой системы и толкуется и применяется австрийскими судами.

Общепризнанные нормы международного права являются составной частью австрийского федерального права в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Федерального конституционного закона Австрии. Это положение охватывает международное обычное право, равно как и общие принципы права, которые включены в федеральное законодательство в своих новейших формулировках (динамическая рецепция). Среди норм, которые таким образом закреплены во внутригосударственном праве, например, присутствует принцип *pacis sunt servanda*.

Договоры и международные соглашения, рассматриваемые как регулирующие политические отношения или изменяющие законодательство, подлежат одобрению парламентом и ратификации президентом (статьи 50 и 65 Федерального конституционного закона).

По австрийскому конституционному законодательству нормы международного права могут непосредственно создавать права и обязанности для физических лиц в Австрии, если они обладают определенным уровнем конкретизации и самостоятельной исполнительной силой. Если они не могут считаться в достаточной мере конкретизированными для того, чтобы иметь прямое действие, Австрия принимает внутреннее законодательство с целью имплементации их положений во внутреннем праве. Однако обычное международное право и общие принципы права, как правило, подлежат определенной трансформации при их перенесении во внутреннее право.

Пункт 2 статьи 9 допускает передачу суверенных прав межгосударственным учреждениям, и в таком случае законодательные акты таких организаций обладают прямой обязательной силой.

II. Имплементация международного права в Австрии

Ограничительные меры, предусмотренные резолюциями Совета Безопасности

При осуществлении ограничительных мер в отношении третьих стран, установленных резолюциями Совета Безопасности, Австрия строго соблюдает принцип законности.

Как государство — член Европейского союза (ЕС), Австрия осуществляет ограничительные меры, предусмотренные резолюциями Совета Безопасности, совместно с другими государствами — членами ЕС. Зачастую для осуществления ограничительных мер требуется принятие законодательных актов Европейского союза с тем, чтобы обеспечить их единообразное применение экономическими субъектами во всех государствах-членах.

Кроме того, в ходе осуществления ограничительных мер компетентные австрийские власти применяют такие специальные австрийские законы, как Закон о материалах военного назначения («Федеральный законодательный вестник» I, № 57/2001, с поправками), Закон о внешней торговле («Федеральный законодательный вестник» I, № 50/2005, с поправками), Положение о внешней торговле («Федеральный законодательный вестник» II, № 121/2006), Австрийский закон о валютном контроле («Федеральный законодательный вестник» I, № 123/2003), Австрийский закон о контроле за иностранцами («Федеральный законодательный вестник» I, № 157/2005, с поправками) и Закон о проживании («Федеральный законодательный вестник» I, № 100/2005, с поправками). Эти акты, а также Уголовный кодекс Австрии («Федеральный зако-

нодательный вестник» I, № 60/1974, с поправками) предусматривают наказание за несоблюдение.

Чтобы иметь возможность осуществлять вводимые Советом Безопасности ограничительные меры до принятия Европейским союзом соответствующих шагов, Австрия усовершенствовала свое действующее законодательство относительно замораживания денежных средств, других финансовых активов или экономических ресурсов в соответствии с требованиями резолюций Совета Безопасности (Федеральный закон об осуществлении международных санкций [Закон о санкциях 2010 года], вступает в силу 1 июля 2010 года).

Кроме того, Австрия регулярно представляет Совету Безопасности доклады о ходе осуществления санкций Совета Безопасности.

Международное уголовное право и международное гуманитарное право

С учетом приверженности Австрии принципу верховенства права и делу борьбы с безнаказанностью Уголовный кодекс Австрии уже предусматривает наказание за геноцид и любые другие подобные преступные деяния, рассматриваемые в качестве преступлений против человечности или военных преступлений. Для того чтобы полностью реализовать принцип взаимодополняемости, закрепленный в Римском статуте Международного уголовного суда, Австрия в настоящее время принимает меры к непосредственной интеграции во внутреннее уголовное право норм, устанавливающих ответственность за преступления, подпадающих под юрисдикцию Международного уголовного суда. В дополнение к этим усилиям Австрия разрабатывает законодательство, направленное на непосредственное включение во внутреннее уголовное право норм, касающихся серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов к ним, а также Конвенции против пыток. Межминистерская рабочая группа под руководством федерального министерства европейских и международных дел и федерального министерства юстиции уже проделали большую работу.

III. Деятельность Австрии в сфере верховенства права

Отправление правосудия

Главным направлением деятельности Австрии в области поощрения верховенства права в других правовых системах являются мероприятия и проекты по наращиванию потенциала и оказанию содействия в восстановлении законности в конфликтных и постконфликтных обществах. Надлежащее отправление правосудия — это важная составляющая законности. Австрия уже много лет является одним из основных авторов резолюции о правах человека при отправлении правосудия, в частности правосудия в отношении несовершеннолетних, в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, а также в Совете по правам человека (ранее Комиссия по правам человека). Резолюция нацелена главным образом на поощрение прав человека при отправлении правосудия во всем мире и содержит настоятельный призыв к государствам выполнять международные обязательства в этой сфере. Особое внимание в резолюции уделяется совершенствованию национальных систем правосудия в отношении несовершеннолетних посредством реализации национальных программ наращивания потенциала, технической помощи и профессиональной подготовки для национальных судебных органов. В этой работе

Австрия тесно сотрудничает с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

Защита гражданских лиц

Одной из ключевых отправных точек в австрийской политике развития применительно к нестабильным постконфликтным обществам является оказание на национальном уровне помощи жертвам, при этом особое внимание уделяется таким уязвимым группам населения, как дети и инвалиды. На международном уровне Австрия активно выступает в поддержку комплексных и всеобъемлющих стандартов в сфере оказания помощи жертвам, что нашло отражение в резолюции 1894 (2009) Совета Безопасности о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, которая была принята единогласно под председательством Австрии. В рамках австрийских программ в области сотрудничества в целях развития, особенно на африканском континенте и в странах Юго-Восточной Европы, Австрия организует тренинги для лиц, пострадавших от мин, включая обучение и тренинги по вопросам опасности, которую таят в себе наземные мины и кассетные боеприпасы. С учетом этих многолетних усилий Австрия была избрана «другом Председателя» по вопросам помощи жертвам в преддверии первого совещания государств — участников Конвенции по кассетным боеприпасам, которое будет проводиться во Вьентьяне в ноябре 2010 года.

Боливия (Многонациональное Государство)

[Подлинный текст на испанском языке]

Согласно статье 255 Государственной политической конституции, «деятельность по налаживанию международных отношений и ведению переговоров, подписанию и ратификации международных договоров соответствует целям государства при реализации суверенитета и интересов народа». Соответственно нам нужно выйти на новый этап международных отношений, который укрепит справедливость, чтобы достичь целей Многонационального Государства во имя построения справедливого и гармоничного общества на основе деколонизации без дискриминации или эксплуатации.

В статье 10 Конституции устанавливается, что Многонациональное Государство Боливия является миролюбивым государством, которое поощряет культуру мира и право на мир, а также сотрудничество между народами региона и всего мира с целью внести вклад во взаимопонимание, справедливое развитие и содействие взаимопроникновению культур при полном уважении суверенитета государств. В этих целях заключаются договоры о мире и дружбе.

Следуя курсом, нацеленным на мир, безопасность и глобальное единство, Многонациональное Государство Боливия должно защищать основополагающие права человека каждого без исключения жителя Многонационального Государства. Эти права нерушимы, взаимозависимы, неделимы и прогрессивны.

В этих условиях государства в правовом отношении равны. Они пользуются равными правами и обладают равной способностью осуществлять их и имеют равные обязанности. Права государства зависят не от силы, которой оно располагает для обеспечения их осуществления, а от простого факта его суще-

ствования в качестве законного образования, особенно в случае того или иного спора, который мог бы, если бы он продолжался, поставить под угрозу международный мир и безопасность и который следует разрешать мирными средствами.

Боливия переживает процесс глубоких структурных, функциональных и институциональных преобразований в политической, экономической, социальной и культурной сферах. Эти преобразования нацелены на перестройку государства, которая имеет региональные и международные последствия, и на выработку новой внешней политики с геополитическими последствиями в регионе. Эта политика создает благоприятную обстановку для той новой роли, которую должна играть Боливия в своих политических, экономических и культурных отношениях в целях укрепления механизмов международных отношений посредством разработки, формулирования, проведения в жизнь и осуществления внешней политики, которая призвана защищать суверенитет и выражать национальные интересы.

Цель внешней политики Боливии состоит в том, чтобы сделать новое государство международным суверенным действующим лицом, обладающим своей собственной самобытностью, в контексте новой доктрины внешней политики, состоящей в использовании политических и дипломатических мер для поощрения охраны и устойчивого использования природных ресурсов, окружающей среды и биоразнообразия. Эта политика будет проводиться в жизнь как внутри страны, так и на международной арене.

В статье 410 Государственной политической конституции устанавливается, что Конституция является высшим законом правовой системы Боливии и обладает приматом над любым другим законодательным положением. Сфера конституционного права включает в себя международные договоры в области прав человека и конвенции и нормы коммунитарного права.

Что касается прав человека, то в статье 13 Конституции указывается, что права, признанные боливийским государством, являются незыблемыми, всеобщими, взаимозависимыми, неделимыми и прогрессивными. Международные договоры и конвенции, ратифицированные Многонациональной законодательной ассамблеей и признающие права человека и запрещающие их ограничение при чрезвычайном положении, обладают приматом над внутригосударственным законодательством. Права и обязанности, закрепленные в Конституции, истолковываются в соответствии с международными договорами в области прав человека, ратифицированными Боливией.

В статье 14 запрещаются все формы дискриминации по признаку половой принадлежности, цвета кожи, возраста, сексуальной ориентации, гендерной идентификации, происхождения, культурной принадлежности, национальности, гражданства, языка, религиозных убеждений, идеологии, политических или философских убеждений, гражданского статуса, экономического или социального статуса, вида занятости, уровня образования, инвалидности, беременности или любая другая форма дискриминации, имеющей своей целью или своим следствием сведение на нет признания и осуществления на равной основе прав любого лица или нанесение им ущерба. Государство гарантирует всем лицам и группам без какой бы то ни было дискриминации свободное и эффективное осуществление прав, установленных Конституцией, законодательством и международными договорами в области прав человека.

Международные договоры обладают приматом над принципом верховенства Конституции, когда в таких договорах речь идет о правах, которые в ней не закреплены. В статье 256 устанавливается, что международные договоры и документы в области прав человека, которые были подписаны и ратифицированы и к которым государство присоединилось и которые содержат права, более благоприятные, чем те, которые устанавливаются в Конституции, обладают предпочтительностью в применении по сравнению с Конституцией. В связи с этим права, признанные в Конституции, истолковываются согласно международным договорам в области прав человека, когда такие договоры включают в себя более благоприятные положения.

Ввиду мирового экономического положения и той важности, которая в настоящее время придается понятиям мира, безопасности и глобального единства, требуются наднациональные меры, выходящие за рамки сферы ведения государства. Что касается признания международного права, договоров и конвенций, то следует укрепить Международный Суд и наделить его более широкой юрисдикцией.

10 февраля 2010 года Многонациональное Государство Боливия представило свой национальный доклад Совету по правам человека. В этом докладе, который был подготовлен в рамках основанного на широком участии процесса интерактивного диалога между правительством и гражданским обществом под наблюдением министерства юстиции (в ходе которого было проведено 11 практикумов в 9 департаментах с участием свыше 750 представителей организаций гражданского общества) описывается положение в области прав человека в Боливии. Доклад охватывает период 2006–2009 годов, в ходе которого имели место структурные перемены в политике в области прав человека в социальной, политической, экономической и культурной сферах. В докладе идет речь о достижениях и прогрессе страны, новых возможностях и стоящих перед страной задачах и вызовах.

Управление заместителя министра юстиции по делам коренных и исконных народов, занимающихся сельским хозяйством, участвовало в форуме «Коренные народы: развитие с учетом культуры и самобытности», который состоялся в Нью-Йорке 19–30 апреля 2010 года и был посвящен рассмотрению статей 3 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Обсуждались вопросы воздействия политики в области развития на культуру и самобытность коренных народов мира. Многонациональное Государство Боливия представило доклад о положении народа гуарани, подчеркнув, что боливийское государство приняло меры в ответ на остро стоявшую потребность гарантировать основополагающие права народа гуарани и обеспечить достойные условия жизни для освобожденных семей, реорганизуя для этого землевладение и обеспечивая снабжение продовольствием и семенами. Кроме того, была особо отмечена роль женских организаций в Боливии. Исторически многие женщины взяли на себя важную роль и в настоящее время получили признание как застрельщики перемен, происходящих в стране.

Многонациональное Государство Боливия, приняв национальный закон № 3897 в июне 2008 года, стало одной из первых стран, включивших во внутрисударственное право все 46 статей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, которая была принята 13 сентября 2007 года на шестьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке.

Что касается изменения климата, то Боливия подчеркнула необходимость достижения гармонии и сбалансированности в отношениях между женщинами и мужчинами и в отношении ко всей природе матери-Земли.

В знак братских уз, существующих между государствами, в Тикипайя, Департамент Кочабамба, Боливия, в апреле 2010 года была проведена Всемирная народная конференция по вопросу об изменении климата и правах матери-Земли. В ее работе приняли участие 35 352 человека, включая 9254 иностранных делегатов, представлявших общественные движения и организации 140 стран и 5 континентов, и 56 правительственных делегаций из самых разных стран мира. В достигнутых соглашениях нашли отражение чаяния народов, затронутых изменением климата. Каждый народ обладает одинаковыми абсолютными правами на защиту от последствий изменения климата, которые были порождены развитыми странами.

Колумбия

[Подлинный текст на испанском языке]

Первое представление

Законодательство и практика государств в отношении применения международного права: применение международного права на внутригосударственном уровне

I. Усиление и повышение степени координации и последовательности при оказании технической помощи

Последовательность в оказании технической помощи имеет своей целью содействовать эффективности и национальному благосостоянию. В этой связи Колумбия принимает активное участие в координации и осуществлении рамочных документов о сотрудничестве с различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций в качестве стратегических документов, в которых устанавливаются приоритеты для сотрудничества на среднесрочный период в стране, с тем чтобы она как получатель технической помощи и сторона, предоставляющая техническую помощь, могла откликаться в целях удовлетворения реальных потребностей и решения реальных задач в области развития, которые нельзя было бы обеспечить в ином случае.

Колумбия проводит работу в целях стимулирования как двусторонних, так и многосторонних программ и обмена. Она стремится обеспечить, чтобы подобный обмен соответствовал потребностям и нормам и чтобы, помимо этого, он мог эффективно осуществляться через национальные учреждения, входящие в состав национальной системы сотрудничества. В этой связи есть необходимость в укреплении координации и каналов связи между органами, координирующими техническую помощь, и национальными организациями, которые предоставляют или просят предоставить такую помощь,

Таким образом, мы стремимся обеспечить, чтобы техническая помощь в Колумбии оказывалась сторонам эффективно и скоординировано. Доноры и сама страна должны пытаться обеспечить, чтобы управление ресурсами и принятие решений были ориентированы на получение результатов, которые будут способствовать удовлетворению выявленных потребностей в области развития.

II. Механизмы и критерии оценки эффективности этой помощи

Страна стремится укреплять и создавать органы для мониторинга и оценки в течение всего хода процессов оказания технической помощи. Именно поэтому эти мероприятия нацелены на обеспечение такого рода мониторинга, который позволит оценивать прогресс в разных областях (с точки зрения исполнения и согласованных ориентированных на развитие результатов), распространять информацию об успешных экспериментах, удостоверяться в завершении мероприятий и анализировать проблемы, которые необходимо решить для выполнения обязательств сторон.

Таким образом, мы считаем, что наиболее подходящими вариантами для этих видов деятельности являются варианты, предусматривающие переговоры и координацию как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях.

III. Способы усиления последовательности в деятельности доноров

Важное значение имеет поиск альтернатив со странами-донорами, с тем чтобы финансовая и техническая помощь, предлагаемая этими странами, лучше координировалась с помощью, оказываемой многосторонними учреждениями, такими как Всемирный банк. Вследствие этого, мы пытаемся помочь создать механизмы для борьбы с распылением ресурсов и разрозненностью процессов оказания технической помощи.

IV. Перспективы государств-бенефициаров

Бенефициары решительно настроены на то, чтобы поддерживать отношения с донорами на основе невмешательства и взаимоуважения сторон, а также солидарности, которая рассматривается как один из основополагающих элементов обмена опытом. Кроме того, они делают упор на координации деятельности сторон с точки зрения тех задач, на решение которых нацелен процесс оказания помощи.

Процесс управления помощью должен быть ориентирован на налаживание и упрочение отношений не с донорами, а с партнерами, которые готовы участвовать в обмене опытом, ресурсами, знаниями и эффективными методами работы. Помощь должна поступать для решения ключевых вопросов, таких как борьба с нищетой, распространение знаний, укрепление институционального потенциала, технологическая модернизация и предпринимательская деятельность и продуктивное развитие, а также освоение и сохранение природных ресурсов.

Такая помощь должна соответствовать реальным потребностям с точки зрения поддержки в целях развития. Таким образом, необходимые процессы, которые носят более предсказуемый характер, могут быть завершены в более сжатые сроки и сопряжены с более низкими издержками, что будет очень полезно для стран-бенефициаров.

Второе представление

I. Законодательство, касающееся включения и имплементации международного права в правовую систему Колумбии

Связь между международным и внутригосударственным правом является одной из основополагающих особенностей международно-правовой системы. В некоторых случаях международное право рассматривается как самостоятельная отрасль права; а в других случаях оно по-прежнему рассматривается как периферийный свод правовых норм по отношению к внутригосударственной правовой системе; и в некоторых других случаях международное право становится неотъемлемой частью внутригосударственной правовой системы и даже получает примат над ней.

Включение международно-правовых норм во внутригосударственную правовую систему неизбежно ведет к рассмотрению двух факторов: принятие и установление возможного ранжира и охвата регулируются в соответствии с положениями конституционных мандатов каждого государства.

В случае Колумбии понятие включения международного права, определение его места и способ устранения коллизий с внутригосударственной правовой системой рассматриваются в статьях 4, 9, 53, 93, 94, 214, 224, 227 и 101 Политической конституции.

A. *Принятие международного права*

В отношении принципов международного права статья 9 Политической конституции Колумбии устанавливает следующее:

Внешние сношения государства основываются на национальном суверенитете, уважении принципа самоопределения народов и на признании принципов международного права, одобренных Колумбией¹³.

В связи с этим в предположительном случае принятия колумбийским государством указанных принципов эти принципы образуют часть внутригосударственной правовой системы, как устанавливается в Уставе Организации Объединенных Наций и резолюции 2525 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года.

Соответственно нормы международного обычного права автоматически включаются во внутригосударственную правовую систему, если на создание этих норм Колумбия дает согласие, придерживаясь не противоречащего им поведения или не отвергая такое создание.

При этом применительно к принятию международно-правовых соглашений Конституция предусматривает участие всех трех ветвей власти в переговорах относительно договоров, в их принятии и ратификации.

Что касается формирования и выражения воли государства быть связанным договорами, то Конституционный суд заявил следующее:

¹³ Constitutional Court, judgement C-267 of 1993, P.M. Vladimiro Naranjo Mesa.

[Конституционное право Колумбии] устанавливает шаги, которые должны быть предприняты для гарантии полного формирования воли государства, выраженной всеми тремя ветвями власти, связать себя международно-правовыми нормами. Таким образом, изъявление воли заключить тот или иной договор материализуется, во-первых, в инициативе и переговорах Президента Республики как главы государства и распорядителя деятельности в сфере международных отношений; во-вторых, в утверждении или неутверждении Конгрессом Республики; и в-третьих, в автоматическом рассмотрении Конституционным судом до заключения договора. После этого идут ратификация, обмен грамотами и другие формальности, посредством которых договор заключается и в дальнейшем вступает в силу^a.

Надзор Конституционного суда за договорами, заключенными правительством Колумбии, подтверждает верховенство конституционных мандатов. Вследствие этого Колумбия не может ратифицировать никакой договор, не соответствующий положениям Политической конституции.

Вместе с тем договоры после их ратификации колумбийским государством включаются во внутригосударственное право и составляют действующее субстантивное право, применимое ко всем субъектам права, поскольку они были приняты законом Республики, объявленным Конституционным судом в качестве могущего быть примененным. В этой связи в Политической конституции устанавливается:

Статья 224. Чтобы быть действительными, договора должны утверждаться Конгрессом. Вместе с тем Президент Республики может временно ввести в действие [...] договоры экономического или торгового характера, согласованные в контексте предусматривающих это международных организаций. В таком случае сразу же после временного вступления договора в силу он должен быть направлен на утверждение в Конгресс. Если страна не утверждает договор, его применение приостанавливается.

Статья 241. Обеспечение целостности и верховенства Конституции возлагается на Конституционный суд в строгом и точном соответствии с положениями настоящей статьи. В этих целях он будет выполнять следующие функции:

[...]

10. Принимать окончательное решение относительно обоснованности международных договоров и законов, утверждающих их. В этих целях правительство будет представлять их Суду в течение шести дней после утверждения закона. Любой гражданин может выступить в защиту их конституционности или оспорить ее. Если Суд объявляет их неконституционными, то правительство может обменяться замечаниями; в противном случае эти законы не будут ратифицированы. Если одно или несколько положений международного договора объявляются недействительными Конституционным судом, то Президент Республики лично может заявить согласие, подписывая соответствующее исключение [...].

Кроме того, как государство — участник Венской конвенции о праве договоров 1969 года и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организа-

циями 1986 года Колумбия должна соблюдать принятые в них обязательства в силу принципов добросовестности и *pacta sunt servanda*.

В. Место международного права во внутригосударственном праве

Правовая система Колумбии устанавливает верховенство Политической конституции, т.е. ее положения и мандаты обладают приматом над другими правовыми положениями и административными постановлениями государственных органов. Так, согласно статье 4:

Конституция служит нормой для норм [*es norma de normas*]. В любых случаях несовместимости положений Конституции и закона или иных норм применяются положения Конституции.

Вместе с тем, в статье 93 той же Конституции указывается:

Ратифицированные Конгрессом международные договоры и соглашения, признающие права человека и запрещающие их ограничение в условиях чрезвычайного положения, обладают приоритетом внутри страны.

Права и обязанности, упомянутые в настоящей Хартии, будут истолковываться в соответствии с международными договорами по правам человека, ратифицированными Колумбией.

С другой стороны, в статье 94 предусматривается:

Провозглашение прав и гарантий, содержащихся в настоящей Конституции и в действующих международных договорах, не следует рассматривать как отрицание других, которые, являясь неотъемлемыми для человека, прямо не упомянуты в них.

Исходя из этих положений, Конституционный суд принял теорию «конституционного блока права»¹⁴, в соответствии с которой договоры в области прав человека являются одним из параметров конституционности законов и служат в качестве одного из критериев для толкования конституционных прав и обязанностей. Иными словами, эти документы являются также нормами и принципами конституционного значения, которые обуславливают действительность других внутригосударственных правовых положений.

В этих целях Суд в каждом случае определяет, может или не может рассматриваемый договор являться частью «конституционного блока права», с тем чтобы посредством этого утвердить толкование в соответствии с договором, определить наличие основополагающих прав, которые не рассматриваются в Конституции, и установить критерии для применения положений договора, а не внутригосударственных норм при коллизии между ними.

В своей судебной практике Конституционный суд считал входящими в «конституционный блок права» следующие договоры:

- Женевский протокол II 1977 года (решение C-225 1995 года);
- статьи 27.2, 8 и 9 Американской конвенции о правах человека (решение C-200 от 2002 года);

¹⁴ Constitutional Court, judgement T-409 of 1992, P.M. José Gregorio Hernández, judgement C-225 of 1995, P.M. Alejandro Martínez Caballero.

- статьи 4 и 15.1 Международного пакта о гражданских и политических правах (решение С-200 2002 года);
- Конвенция о правах ребенка (решение С-1068 2002 года);
- Межамериканская конвенция о международной торговле несовершеннолетними (решение С-170 2004 года);
- Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (решения С-567 2000 года, Т-408 1992 года, С-225 1995 года и Т-568 1999 года);
- Конвенция МОТ № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров;
- Конвенция МОТ № 138 о минимальном возрасте для приема на работу (решения С-325 2000 года и С-170 2004 года);
- Конвенция МОТ № 182 о наихудших формах детского труда;
- Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (решения С-620 2003 года, SU-039 1997 года и Т-652 1998 года).

Суд также исключил из «конституционного блока права», в частности, соглашения о международной торговле, международном сотрудничестве, экономической интеграции и дипломатических и консульских сношениях.

В связи с этим делается вывод о том, что в Колумбии договоры не обладают приматом над Политической конституцией и не наделяются конституционным статусом, за исключением случаев, когда исходя из «конституционного блока права» (статьи 93 и 94) Суд прямо определяет те из них, которые рассматриваются как носящие конституционный характер и служащие в качестве моделей для толкования правовых положений. Следовательно, договор, который является действительным для Колумбии, не может изменять или отменять Конституцию.

Некоторые договоры *contrario sensu* все-таки обуславливают действительность внутригосударственных правовых положений и представляют собой критерии для толкования этих норм, и в случае коллизии между этими договорами и тем или иным законом преобладают положения договора, если он отвечает требованиям вхождения в «конституционный блок права».

В то же время, если внутригосударственное право не учитывает договор, ратифицированный Колумбией и не входящий в «конституционный блок права», то этот договор будет иметь предпочтительное значение по причине приверженности колумбийского государства добросовестному соблюдению соглашения под страхом наступления международной ответственности за невыполнение своих обязательств.

С. Заключительные соображения

В свете вышесказанного нельзя категорически утверждать, что внутригосударственное право обладает приматом над международным правом, хотя Конституция Колумбии и «служит нормой для норм», а поэтому обладает приматом над внутригосударственными правовыми нормами.

Положения Конституции, судебная практика Конституционного суда и практика колумбийского государства демонстрируют наличие тесных связей и взаимозависимости между обеими системами. Они указывают на то важное значение, которое государство придает соблюдению и принятию общих принципов международного права, международных обычаев и выполнению обязательств, взятых в рамках международных соглашений.

Все это соответствует обязательствам, взятым на себя государствами — членами Организации Объединенных Наций, когда они единодушно согласились соблюдать обязательства, вытекающие из договоров и других источников международного права, согласно положениям преамбулы Устава Организации Объединенных Наций и, кроме того, Венских конвенций 1969 и 1986 годов, в которых предусматривается, что договоры должны выполняться добросовестно и что стороны не могут ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения договора.

Куба

[Подлинный текст на испанском языке]

Куба желает подчеркнуть, что цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций и принципы международного права имеют важнейшее значение для сохранения и укрепления экономического развития и социального прогресса, международного мира и безопасности, прав человека для всех и верховенства закона. В этой связи государства — члены Организации Объединенных Наций должны подтвердить свою приверженность защите, сохранению и укреплению Устава и международного права.

Суверенное равенство государств, добросовестное выполнение обязательств, взятых на себя государствами, мирное разрешение споров, не ставящее под угрозу международный мир и безопасность и справедливость, недопущение угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, невмешательство во внутренние дела государств, а также неизбирательность при применении международного права являются базовыми принципами, которым должны следовать все государства в своих международных сношениях. Уважение этих принципов будет вести к должному соблюдению законности на международном уровне. Куба желает подчеркнуть необходимость того, чтобы государства — члены Организации Объединенных Наций в полной мере уважали функции и полномочия органов Организации, особенно Генеральной Ассамблеи, и поддерживали баланс между этими органами с учетом их соответствующих функций и полномочий, закрепленных в Уставе.

Куба вновь заявляет о своей озабоченности по поводу одностороннего осуществления экстерриториальной уголовной и гражданской юрисдикции национальных судов, не вытекающей из международных договоров или иных обязательств по международному праву, включая международное гуманитарное право. В этой связи Куба осуждает политически мотивированные национальные законы, направленные против других государств, и подчеркивает негативность последствий таких мер для установления верховенства права на международном уровне. В связи с этим Куба требует прекращения применения всех подобных мер.

Куба решительно выступает против односторонней оценки и подтверждения поведения государств как средства оказания давления на некоторые развивающиеся страны. В связи с этим Куба считает, что государствам следует воздерживаться от признания, принятия или применения экстерриториальных или односторонних принудительных мер или законов, включая односторонние экономические санкции и иные меры запугивания.

Куба считает, что соблюдение государствами обязательств, которые они приняли на себя по международным договорам, участниками которых они являются, имеет важнейшее значение для содействия поддержанию законности. Государства должны приводить свое внутригосударственное законодательство в соответствие с международными обязательствами, которые они взяли на себя, и воздерживаться от нарушения буквы и духа этих договоров. Это будет способствовать должному уважению международного права.

Аналогичным образом Куба считает, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций должна играть ведущую роль в содействии усилиям в этом направлении и координации этих усилий. Вместе с тем международное сообщество не может подменять национальные власти в усилиях по установлению и укреплению законности и должно оказывать без каких бы то ни было условий лишь необходимую поддержку, когда власти нуждаются в ней.

В этой связи Куба считает крайне необходимым учитывать в связи с оказанием помощи и сотрудничеством национальные обычаи и политические и социально-экономические реальности и избегать использования заранее установленных моделей, которые могли бы служить помехой для решения проблем в каждой стране.

Куба желает вновь заявить, что уважение верховенства права является важнейшим элементом для обеспечения мира и международной безопасности и экономического развития.

Чешская Республика

[Подлинный текст на английском языке]

Законы и практика Чешской Республики, применяемые при имплементации международного права

Настоящий доклад представляется Чешской Республикой Секретариату Организации Объединенных Наций во исполнение резолюции 64/116 Генеральной Ассамблеи. Цель настоящего доклада — представить информацию о законах и практике Чешской Республики, принятых для имплементации международного права, с упором, в частности, на взаимосвязи международного права и национального права в Чешской Республике. Структура настоящего доклада базируется на положениях статьи 38 Статута Международного Суда.

I. Взаимосвязь между международным правом и национальным правом в Чешской Республике

Согласно статье 1 Конституции (закон № 1/1993), Чешская Республика обязана выполнять все свои обязательства, вытекающие из международного права. В этом положении не проводится никакого различия между междуна-

родным договорным и обычным правом. Кроме того, в статье 10 Конституции прямо говорится о том, что

промульжированные договоры, на ратификацию которых Парламент дал свое согласие и которыми связана Чешская Республика, образуют часть правового порядка; если договор предусматривает нечто иное, чем то, что предусматривается в статуте, применяется договор.

В связи с этим Чешская Республика обязана соблюдать все международно-правовые принципы, которые вытекают либо из соответствующих договоров, либо из международного обычного права. Согласно статье 95 Конституции судьи при принятии решений связаны законом и договорами, образующими часть правового порядка. Любой судья имеет право давать оценку соответствия иного правового положения закону или подобному международному соглашению. Если суд приходит к выводу о том, что закон, который должен применяться при решении того или иного дела, противоречит конституционному порядку, он представляет этот вопрос на рассмотрение Конституционного суда. Кроме того, судьи истолковывают международное право в соответствии с нормами международного права с учетом прецедентного права соответствующих международных судов, которые осуществляют юрисдикцию в отношении Чешской Республики.

II. Договоры

Общие нормы относительно имплементации договоров содержатся в Конституции. Кроме того, более развернутые положения можно найти в правительственном постановлении о переговорах, национальном рассмотрении, имплементации и прекращении договоров, которое содержится в приложении к резолюции № 131 чешского правительства от 11 февраля 2004 года.

Чешская Республика различает три основные категории договоров, имеющие разные последствия для национального правового порядка, т.е. президентские, правительственные и министерские договоры. Критерии для отнесения конкретного договора к той или иной категории определяются в Конституции. Для каждой категории договоров установлена конкретная процедура национального обсуждения и утверждения. Согласно пункту 1(b) статьи 63 Конституции, ведение переговоров по договорам и ратификация договоров являются прерогативой Президента Республики. По этому положению Президент Республики может делегировать полномочия по ведению переговоров по договорам правительству и с его согласия его отдельному ..

^c Президент Республики сделал это в решении 144/1993 от 28 апреля 1993 года, в котором при условии, что не будет принято иного решения в отдельных случаях, он делегировал полномочия на:

- i) ведение переговоров по двусторонним и многосторонним международным договорам и утверждение таких договоров, которые не требуют согласия Парламента (так называемые правительственные договоры), присоединение к таким договорам и их принятие правительством Чешской Республики;
- ii) ведение переговоров и подтверждение двусторонних и многосторонних международных договоров, которые по своему значению не выходят за рамки сферы компетенции центральных органов государственной администрации, доступ к таким договорам и их принятие члену правительства, ответственному за компетентное министерство или иной центральный орган государственной администрации (так

Частью правового порядка Чехии являются договоры по статье 49 —, включенные в чешское право согласно статье 10 Конституции, и договоры по статье 10(a) —, включенные в чешское право согласно статье 10 Конституции с учетом некоторых конкретных особенностей, которые предусматриваются в статье 10(a) Конституции (в отношении включения и последствий договоров по статье 10(a) Конституции статья 10(a) является *lex specialis* для статьи 10 Конституции).

Статья 10 Конституции является инкорпорационным положением, предусматривающим условия включения и последствия договоров, указанных в статье 49 Конституции, для национального правового порядка. Обязательными являются следующие три условия инкорпорации: i) парламент дал свое согласие на ратификацию; ii) договор был промульжирован на национальном уровне, т.е. был издан в сборнике договоров; и iii) договор действителен (вопрос о действительности договора регулируется международным правом).

Кроме того, в Конституции содержится четвертое условие инкорпорации, носящее, однако, лишь факультативный характер. Если палаты Парламента, 41 депутат, 17 сенаторов или Президент Республики до ратификации того или иного договора подадут петицию относительно проверки подобного договора конституционным судом, то конституционный суд решает вопрос о его соответствии конституционному порядку (пункт 2 статьи 87 Конституции)^f. Договор не может быть ратифицирован до принятия решения Конституционным судом по данному вопросу. Имели место лишь два подобных случая — в 2008 и 2009 годах. Оба из них касались Лиссабонского договора, вносящего поправки в Договор о Европейском союзе и Договор, устанавливающий Европейское сообщество. Конституционный суд заявил, что Лиссабонский договор соответствует положениям Конституции Чехии.

Следствием этого инкорпорационного положения является тот факт, что договоры, отвечающие его требованиям, являются частью правового порядка, хотя они остаются источником международного права (т.е. действительность, толкование и т.д. подобных договоров подпадают под нормы международного права). Правительственные органы обязаны имплементировать подобные дого-

называемые министерские договоры).

^d В статье 49 говорится, что требуется согласие обеих палат Парламента для ратификации договоров:

- i) касающихся прав и обязанностей лиц;
- ii) о союзе, мире и иного политического характера;
- iii) в силу которых Чешская Республика становится членом международной организации;
- iv) общего экономического характера;
- v) касающихся дополнительных вопросов, регулирование которых оставляется за статутом.

^e В статье 10(a) говорится, что:

- i) некоторые полномочия властей Чешской Республики могут передаваться договорам и международной организации или учреждению;
- ii) ратификация договора по пункту 1 требует согласия парламента, если в конституционном акте не предусматривается, что подобная ратификация требует одобрения в ходе референдума.

^f В пункте 2 статьи 87 говорится о том, что до ратификации договора по статье 10(a) или статье 49 Конституционный суд обладает дальнейшей юрисдикцией для принятия решения относительно соответствия этого договора конституционному порядку. Договор не может быть ратифицирован до вынесения решения Конституционным судом.

воры в национальных законах или, если отдельные положения являются «самоисполняющимися» (т.е. они прямо наделяют физические и юридические лица правами и обязанностями), прямо применять их. Что касается физических и юридических лиц, то положение статьи 10 Конституции должно в связи с этим толковаться таким образом, что самоисполняющиеся положения договоров обладают приматом над национальным правом, если в законе не предусмотрено иное.

Статья 10(a) Конституции является интеграционным положением, предусматривающим условия вступления Чешской Республики в тот или иной международный институт (например, Европейский союз), которому Чешская Республика передает определенные полномочия, или в международную организацию (например, Международный уголовный суд).

Обязательное условие, а также факультативный характер инкорпорации договора, на основе которого Чешская Республика вступает в подобную международную организацию или институт, идентичны статье 10 Конституции при единственном различии, состоящем в том, что помимо Парламента согласие на ратификацию может быть дано также посредством проведения референдума (единственный референдум состоялся по вопросу об утверждении Договора о присоединении к Европейскому союзу в 2003 году).

Вместе с тем статьи 10 и 10(a) Конституции не охватывают все категории договоров, заключаемых Чешской Республикой. Другие категории договоров составляют так называемые правительственные и министерские договоры, которые не рассматриваются парламентом Чешской Республики. Эти договоры не могут прямо устанавливать права и обязанности индивидов, и индивид не может прямо ссылаться на них перед национальными властями. Как таковые они не являются частью правового порядка Чехии, но, тем не менее, они должны соответствовать этому порядку.

Назначенное применительно к каждому договору компетентное министерство должно принять меры для имплементации подобного договора (и, когда это необходимо, перенести договорные положения в национальные законы) и осуществления контроля за соблюдением обязательств, вытекающих из подобного договора, Чешской Республикой и другими сторонами договора. В случае изъятий в имплементации или нарушении договора другой стороной компетентное министерство информирует министерство иностранных дел и предлагает соответствующие меры правительству, включая прекращение действия договора.

III. Обычное право и общие принципы права, признанные цивилизованными странами

За исключением общего положения, содержащегося в статье 1 Конституции (Чешская Республика обязана выполнять все свои обязательства, вытекающие из международного права), в правовой системе Чехии нет никакого иного конкретного положения относительно имплементации международного обычного права и общеправовых принципов, признанных цивилизованными странами.

Вместе с тем ссылки на соблюдение международного общего права могут быть найдены в некоторых национальных законах, например в Законе о мор-

ском судоходстве (Закон № 61/2000), Законе о собственности Чешской Республики и соответствующих актах о правовых отношениях (Закон № 219/2000) и в Законе об освоении и эксплуатации минеральных ресурсов морского дна вне национальной юрисдикции государств (Закон № 158/2000).

IV. Решения международных судов и трибуналов

Согласно статьям 1 и 10 Конституции Чешская Республика обязана осуществлять решения международных судов, которые имеют обязательную силу для Чешской Республики. Кроме того, в пункте (1)(i) статьи 87 Конституции говорится о том, что Конституционный суд обладает юрисдикцией для принятия решений относительно мер, необходимых для осуществления решения Международного Суда, которое имеет обязательную силу для Чешской Республики, в том случае, когда оно не может быть осуществлено иным образом. Эта статья имеет особенно актуальное значение для решений Европейского суда по правам человека.

V. Решения Совета Безопасности, принимаемые на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций

Санкции, налагаемые Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, и санкции, утвержденные иными международными органами (например, Европейским союзом), имплементируются в рамках правового порядка Чехии Законом об имплементации международных санкций № 69/2006, а также посредством других специальных законов.

VI. Распад бывшей Чехословакии в свете ее правовой системы

Согласно действующим принципам международного права и в степени, в которой оно это определяет, Чешское государство как правопреемник Чешской и Словацкой Федеративной Республики считает себя связанным с 1 января 1993 года, т.е. с даты в создания независимой Чешской Республики, договорами, имевшими обязательную силу для Чешской и Словацкой Республики на дату ее распада, т.е. 31 декабря 1992 года.

Демократическая Республика Конго

[Подлинный текст на французском языке]

Мнения Демократической Республики Конго о законах и практике государств-членов по имплементации международного права

Верховенство права на национальном и международном уровнях

1. Законы и практика, касающиеся применения и толкования международного права на национальном уровне

1.1 Международное право образуют различные правовые документы по правам человека и по международному гуманитарному праву, которые были ратифицированы Демократической Республикой Конго. К их числу относятся:

- Международный пакт о гражданских и политических правах;

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Конвенция о правах ребенка;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; и
- Римский статут Международного уголовного суда.

1.2 Применение законов. Главным образом эта деятельность сопряжена с приведением в соответствие и согласованием положений нашего внутреннего законодательства с соответствующими положениями международно-правовых документов:

- Конституции, принятой 18 февраля 2006 года, в которой содержится глава, посвященная основным правам, и которая включает в себя положения международно-правовых документов. В статье 215 Конституции устанавливается примат международных соглашений и договоров над внутренним законодательством;
- Закона о статусе магистратов;
- Закона о Верховном совете правосудия;
- Закона 2009 года о защите детей;
- проекта закона о гендерном равенстве в правительстве;
- проекта закона об имплементации в Парламенте Римского статута Международного уголовного суда;
- предложенного закона о криминализации пыток, принятый Сенатом;
- предложенного закона о национальной комиссии по правам человека в Парламенте;
- двух законов 2006 года о борьбе с сексуальным насилием;
- Декрета 2009 года, создающего группу связи по вопросам прав человека; и
- Декрета 2009 года, создающего агентство по борьбе с насилием в отношении женщин.

В предпоследнем пункте статьи 153 Конституции суды и гражданские и военные трибуналы обязываются применять должным образом ратифицированные международные договоры, а также законы и установления, связанные с ними.

1.3 Практика. Главным образом практическая деятельность заключается в:

- представлении периодических докладов органам Организации Объединенных Наций, наблюдающим за соблюдением договоров;

- в сотрудничестве с Международным уголовным судом: имплементация трех мандатов и экстрадиция трех разыскиваемых лиц: Демократическая Республика Конго;
- в сотрудничестве в Международным Судом;
- организации публичных пропагандистско-разъяснительных кампаний и учебных семинаров, посвященных международным стандартам в области прав человека и международному гуманитарному праву;
- проведении политики абсолютной нетерпимости, инициированной главой государства во всех сферах: борьбе с безнаказанностью в целом и в частности с сексуальным насилием, коррупцией и другими негативными ценностями;
- наборе 2000 магистратов;
- принятии мер по очищению судебных органов: увольнения, перевод на другой участок работы и назначение магистратов;
- увольнениях в администрации;
- организации судебных разбирательств в целях борьбы с сексуальным насилием и аресте некоторых военных высокого ранга, подозреваемых в сексуальном насилии и других преступлениях; и
- реформе полиции и армии.

2. Усиление и улучшение координации и согласованности технической помощи и деятельности по формированию потенциала в этой сфере

2.1 Координация и согласование технической помощи. Техническая помощь координируется и согласовывается на уровне министерства юстиции и по правам человека, в котором в целях облегчения диалога между министерством и донорами был создан форум под названием «Объединенный комитет юстиции» под председательством министра юстиции и по правам человека и главы делегации Европейского союза. Этот комитет был официально учрежден министерским декретом от 27 апреля 2009 года в целях усиления координации инициатив по оказанию поддержки и реформированию системы отправления правосудия. Инструментами деятельности по координации в секторе юстиции служат план действий по реформе системы правосудия и дорожная карта 2009 года. Источниками — Конституция, принятая 18 февраля 2006 года; Договор правительства в сфере управления; документ о стратегии роста и сокращения масштабов нищеты, в котором особое внимание уделяется «благому правлению» во всех секторах, особенно в секторе юстиции; круг ведения в отношении «благого правления» Канцелярии президента Республики, утвержденный в марте 2007 года, и социальный проект главы государства. Цели министерства включают в себя борьбу с коррупцией, злоупотреблением должностными полномочиями и присвоением государственных средств; борьба с сексуальным насилием и безнаказанностью в целом; реформа системы правосудия; и поощрение и защита прав человека.

Министерство юстиции и по правам человека также ведет работу и в ином качестве в целях координации помощи в секторах для борьбы с безнаказанностью, особенно в рамках программы «СТАРЕК», нацеленной на стабилизацию

положения в восточной части страны и координируемой на уровне президента Республики и премьер-министра.

2.2 Создание потенциала. Институциональный, а также людской потенциал укрепляются посредством:

- подготовки магистратов и судебных кадров;
- восстановления судебной и пенитенциарной инфраструктуры;
- обеспечения оборудованием; и
- строительства тюрем и судебных помещений.

3. Механизмы и критерии оценки эффективности этой помощи

- Последующая деятельность и оценка подпадают под сферу ответственности Объединенного комитета юстиции, который подготавливает ежегодную оценку хода деятельности и при необходимости использует внешние оценки. Имеются также руководящие комитеты по проектам и технические комитеты, а также местные консультативные и координационные комитеты на низовом уровне;
- все эти структуры проводят совещания, посвященные оценкам;
- наиболее эффективная практика: руководящая роль правительства в процессе координации реформы и управления ею с участием действующих лиц на местах; ответственность правительства и занятых в сфере юстиции лиц за осуществление реформы; честное сотрудничество партнеров; согласование практики доноров по каждой программе и политике правительства; и согласование деятельности доноров с политикой правительства.

4. Способы повышения степени согласованности деятельности доноров и точек зрения государств-бенефициаров

- Работа над техническими аспектами;
- учет навыков, имеющихся на местах, и отход от постоянной назидательности;
- изучение и учет социальных и производственных факторов, мотивирующих местных партнеров;
- наделение местных партнеров большей ответственностью за последующую деятельность и контроль;
- вовлечение местных партнеров в работу по отбору экспертов в целях повышения транспарентности и уверенности;
- охват всей национальной территории (тенденция к продвижению дальше на восток); и
- недопущение задержек в предоставлении средств (приведенный довод: последующие процедуры).

Италия

[Подлинный текст на английском языке]

Информация от Постоянного представительства Италии при Организации Объединенных Наций о законах и практике государств-членов по имплементации международного права

А. Адаптация к международному обычному праву

Итальянская правовая система, как и большинство систем Западной Европы, увязывает «трансформацию» международного права во внутригосударственное право с возможными юридическими последствиями для отношений между государственными органами и индивидами, а также между индивидами. Хотя эта трансформация предусматривается в пункте 1 статьи 10 и в статье 11 Конституции применительно к международному общему праву, она касается институциональной практики в отношении договоров и источников, вытекающих из договоров, с изменениями, ставшими результатом реформы главы V Конституции во исполнение конституционного закона № 3 от 2001 года и закона № 131 от 2003 года.

Согласно пункту 1 статьи 10 Конституции, итальянская правовая система соответствует общепризнанным положениям международного права. Это положение устанавливает то, что можно назвать автоматическим приведением внутригосударственного права в соответствие с международным общим правом и, как представляется, основывается таким образом в значительной мере на принципе международного права. Иными словами, по мере того, как международное право вводит новые понятия, эти понятия в силу пункта 1 статьи 10 Конституции трансформируются во внутригосударственное право Италии.

В. Место международного обычного права

Согласно статье 10 Конституции, международное общее право имеет значение конституционного права. Таким образом, итальянское конституционное право охватывает конституционные нормы и нормы международного права. Международное обычное право иерархически стоит выше статутных законов государства.

С. Адаптация международного обычного права

В пункте 1 статьи 10 Конституции не идет речи о международном договорном праве. Вместе с тем неоспорим тот факт, что указанная статья обязывает законодательные органы адаптировать внутригосударственную правовую систему для учета международного обычного права, поскольку она включает в итальянское право обычную правовую норму *Pacta sunt servanda*. Ни в каком ином конституционном или статутном праве нет никаких законов, регулирующих адаптацию договоров. Для адаптации международных договоров была сформирована парламентская практика утверждения исполнительных постановлений. Что касается несомоисполняющихся норм, то применяется обычная процедура.

D. Место договоров

Что касается вопроса о месте международных договоров в правовой системе государства, то необходимо отметить, что место, которое они занимают, зависит от того правового документа, который используется для их адаптации. Вместе с тем это не относится к тем договорам, которые хотя и вводятся посредством статутного закона, но до некоторой степени основываются на положениях Конституции. Именно так обстоит дело применительно к рассмотрению вопроса о статусе иностранцев, поскольку в пункте 2 статьи 10 Конституции констатируется, что правовое положение иностранцев регулируется законом в соответствии с международными обычаями и договорами, и применительно к договору, имплементирующему статью 11, в которой говорится о том, что Италия отвергает войну как посягательство на свободу других народов и как способ разрешения международных споров; она соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость; оказывает помощь и содействует международным организациям, стремящимся к этим целям. Это договоры, которые создают международные организации для вышеупомянутых целей. Место международных соглашений в правовой системе Италии основывается на положениях пункта 1 статьи 117 Конституции и пункта 1 статьи 1 Закона № 131 от 2003 года. В первом случае устанавливается, что законодательные полномочия осуществляются государством и областями в связи с Конституцией и обязательствами, вытекающими из законов сообщества и международных обязательств, в то время как во втором случае более однозначно устанавливается, что имеющими обязательную силу обязательствами для законодательных властей государства и областей, согласно пункту 1 статьи 117 Конституции, являются обязательства, вытекающие из общепризнанных положений международного права, согласно статье 10 Конституции, из соглашений о взаимном ограничении суверенитета, согласно статье 11 Конституции, из правовой системы Европейского сообщества и международных договоров.

Вместе с тем следует указать, что эти договора не становятся конституционными, как это происходит в международном общем праве, поскольку пункт 1 статьи 117 не устанавливает автоматической процедуры адаптации. Упомянутые договоры становятся действующими в правовом отношении в той же степени, что и законы, которые позволили включить их во внутригосударственное право. Именно статутное право основывается в правовом отношении на Конституции в качестве инструмента имплементации тех же конституционных положений. В результате различия между последующим законодательством и указанными категориями договоров порождает косвенное нарушение соответствующих положений Конституции и таким образом вытекающую из этого конституционную незаконность подобного последующего законодательства. В то же время ввиду того, что эти договоры действуют в той же степени, в которой действуют статутные законы, они должны, как и любой другой закон, обладать той же самой юридической силой, соответствовать Конституции и таким образом быть представлены для рассмотрения в Конституционном суде.

E. Адаптация актов международных организаций

Многие из ранее высказанных соображений в отношении адаптации договоров могут быть применены к адаптации в итальянской правовой системе актов международных организаций, которые носят обязательный в правовом от-

ношении характер и не принадлежат к категории мягких законов. С точки зрения регулирования и толкования вопрос об адаптации права Европейского союза приобрел, тем не менее, автономный характер. Говоря точнее, при отсутствии конкретного положения в учредительном договоре международной организации о его немедленном вступлении в силу этот договор должен быть представлен исполнительным приказом или с использованием процедуры адаптации. Последнее решение применяется чаще, поскольку эти документы зачастую являются неполными и, таким образом, для их включения требуется постановление государства.

F. Место актов международных организаций

Что касается места актов международных организаций, то в отличие от тех, которые вытекают из права сообщества, и особенно обсуждений Совета Безопасности Организации Объединенных Наций по вопросам поддержания мира и международной безопасности, они могут рассматриваться как «конституционализированные» положения статьи 11 Конституции. Применительно к другим международным организациям, за исключением Европейского союза, может быть применена вышеупомянутая ссылка на международные соглашения.

Усиление и повышение степени координации и согласованности технической помощи и деятельности по созданию потенциала в этой сфере, механизмы и критерии оценки эффективности такой помощи, способы и средства содействия согласованности деятельности доноров

В целом направление, в котором движется международное сообщество в области политики в сфере развития, как правило, указывает на все большую и большую важность механизмов, критериев и принципов для оценки эффективности деятельности в целях развития. Такая ориентация, основанная на решениях первого форума высокого уровня по согласованию политики и процедур доноров (2003 год), организованном Италией, Всемирным банком и Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, усиливается на протяжении многих лет, равно как и потребности в повышении степени воздействия государственной помощи на процесс развития в развивающихся странах. Эта потребность привела после проведения второго (Париж, 2005 год) и третьего (Аккра, 2008 год) форумов высокого уровня к выработке ряда принципов, касающихся эффективности помощи в целях развития: ответственность стран за собственные процессы развития, выравнивание стратегий доноров, помогающих развивающимся странам, согласованность деятельности доноров, управление, основанное на результатах, и взаимная ответственность доноров и развивающихся стран. Это действительно все принципы, которые служат рамками для новых международных тенденций в финансировании развития в соответствии с Монтеррейским консенсусом 2002 года и Дохинской декларацией 2008 года, заключающимися в том, чтобы, как правило, не ограничивать направление ресурсов лишь на государственное оказание помощи в целях развития для развивающихся стран, а подходить к этому вопросу шире, с тем чтобы эти страны могли мобилизовать внутрисредственные ресурсы и международную торговлю и привлечь иностранные инвестиции.

На этих новых ориентирах основывается принципиальное предположение о стабильности институтов в развивающихся странах и гарантии адекватного уровня законности, которые позволят им справиться с вызовами процесса развития в координации со своими донорами.

Италия с самого начала выступала как за повышение эффективности оказываемой помощи в целях развития, так и принятие нового подхода, охватывающего все возможные финансовые источники (определенного как «целостный» или «всестрановой подход», означающий всеохватность). В частности, Италия, помимо содействия проведению первого форума, посвященного эффективности помощи, явилась одним из немногих первых государств — членов Европейского союза, утвердивших осуществляемую в настоящее время национальную программу, посвященную эффективности помощи.

Италия также достигла большого прогресса с точки зрения согласованности донорской деятельности (которая отражает вышеупомянутый принцип согласования). В частности, Италия активно участвует в процессе распределения работы в Европейском союзе, который состоит в координации деятельности европейских доноров в целях рационализации помощи, поступающей в различные сектора отдельных стран или географический регион. Италия на базе согласования приоритетов в деятельности в определенных областях в определенных развивающихся странах с приоритетами других доноров из Европейского союза взяла на себя роль стороны, содействующей процессу распределения работы в нескольких развивающихся государствах, в том числе Албании, Эфиопии, Мозамбике, Кении и Боливии.

Потребность в большей согласованности в деятельности доноров также обусловливается желанием избежать появления так называемых «государств-сирот», которые совсем лишены помощи в целях развития. Исключение ряда развивающихся стран из потока международной помощи лишь усугубляет и без того неустойчивое положение в сфере законности в этих странах, повышая риск дальнейшей дестабилизации. С другой стороны, более высокая согласованность в деятельности доноров дала бы развивающимся странам возможность воспользоваться предлагаемыми благами в интересах укрепления законности с точки зрения активизации политического диалога между их собственными институтами, а также повышения транспарентности и сокращения риска коррупции.

Мексика

[Подлинный текст на испанском языке]

I. Законодательство и практика, касающиеся имплементации и толкования международного права на национальном уровне

а) Место международных договоров в мексиканском праве

Раздел 133 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов устанавливает иерархию норм внутригосударственного права Мексики, предусматривая, что:

Настоящая конституция, законы Конгресса Союза, вытекающие из нее, и все соответствующие ей договоры, которые заключены или должны быть

заключены Президентом Республики с одобрения Сената, являются высшим правом всего Союза...

Как предусматривается в статье 76 раздела I Конституции, для того, чтобы международный договор имел статус внутригосударственного законодательства Мексики, он должен быть утвержден Сенатом, и его положения не должны противоречить положениям Конституции.

В последние годы Верховный суд Мексики определил иерархию международных договоров и другого общего федерального законодательства, касающегося конституционного порядка Мексики, дав толкование значению статьи 133 Конституции в своем решении IX 2007, принятом в апреле 2007 года:

Международные договоры являются неотъемлемой частью основного закона Союза и имеют примат над общим федеральным и местным законодательством. Толкование статьи 133 Конституции.

В связи с этим Верховный суд Мексики счел, что международные договоры обладают приматом над общими законами, будь то федеральными или местными, и по своему значению уступают лишь Политической конституции Мексиканских Соединенных Штатов.

Верховный суд постановил признать преобладающее значение международных договоров на основе довода о том, что Венская конвенция о праве договоров предусматривает, что сторона не может ссылаться на положение своего внутригосударственного права в оправдание своего невыполнения договора, и, кроме того, вводит как часть основного права договоров норму *pacta sunt servanda*. Соответственно Суд пришел к выводу о том, что предоставление внутригосударственным законам правового статуса, равного статусу международных договоров или выше него, было бы нарушением обоих принципов; но, поскольку оба являются международными обязательствами Мексики, подобный статус не соответствовал бы цели согласования внутригосударственного и международного права.

в) Имплементация договоров во внутригосударственном праве

Наша страна в принципе избрала автоматический способ включения международных договоров в свою внутригосударственную правовую систему, поскольку после утверждения Сенатом подписанного Президентом Республики договора, его ратификации высшими должностными лицами исполнительной власти в присутствии международного сообщества и публикации в Официальном журнале Федерации его исполнение может обеспечиваться и его положения становятся обязательными нормами внутригосударственного права.

Вместе с тем иногда для обеспечения выполнения договора в национальных судах необходимо включать его во вторичный закон или законоположение. В результате не все договоры в мексиканской правовой системе являются самоисполняющимися. Примером этого являются договоры по правам человека, такие как Конвенция Организации Объединенных Наций против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания или Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Применительно к последним двум документам надо было

разработать вторичное законодательство, которое могло бы осуществляться мексиканскими судебными властями.

с) Подготовка судей по вопросам применения международного права

Федеральный судебный институт ежегодно организует курсы, дипломные программы и учебные конференции для судей и магистратов федеральных судебных органов. За прошедшие три года по вопросам международного права и его имплементации во внутригосударственном праве для судей и федеральных судей были проведены следующие учебные мероприятия:

<i>Год</i>	<i>Вид подготовки</i>	<i>Вид обучения/сроки</i>
2007 год	Диплом в области международного права, касающегося прав человека	Очное. Март-ноябрь 2007 года (104 часа, 31 занятие)
2008 год	Серия лекций в ознаменование 60-й годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека	Заочное. 1–4 сентября 2008 года (8 часов, 4 занятия)
2009 год	Курс обучения преподавателей по вопросам международного права, касающегося прав человека	Очное. 17 августа — 7 ноября 2009 года (160 часов)

Португалия

[Подлинный текст на английском языке]

I. Введение

Во исполнение резолюции 64/116 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь предложил государствам-членам представить информацию о законах и практике в сфере имплементации международного права.

Португалия твердо привержена деятельности Организации Объединенных Наций по укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях. Соблюдение законности является краеугольным камнем мирного сосуществования стран и важнейшим предварительным условием развития отношений между государствами, международными организациями или индивидами. В глобализирующемся мире верховенство права на национальном и международном уровнях является даже еще более насущным условием взаимодействия государств и их обществ и важнейшим условием обеспечения мира и стабильности. Соблюдение законности критически важно для предупреждения конфликтов, для стабилизации, оздоровления и восстановления хрупкой и подверженной конфликтам среды, а также для долговременного устойчивого развития.

II. Соответствующие правовые нормы

Конституция Португалии прямо констатирует, что международное право является источником права.

В статье 8 Конституции предусматривается, что нормы и принципы международного общего права образуют неотъемлемую часть права Португалии. Касательно договорного права в ней говорится, что нормы, закрепленные в должным образом ратифицированных или одобренных международных конвенциях, вступают в силу в рамках внутригосударственного правового порядка Португалии после их официального опубликования и продолжают действовать до тех пор, пока они являются международно обязывающими для португальского государства. Кроме того, в ней говорится о том, что правила, принятые компетентными органами международных организаций, членом которых является Португалия, прямо вступают в силу в рамках внутригосударственного правового порядка Португалии при том условии, что это устанавливается в соответствующих учредительных договорах. И наконец, в ней указывается на то, что положение договоров, регулирующих жизнь Европейского союза, и нормы, установленные его институтами в осуществление их соответствующей компетенции, применяются в рамках внутригосударственного правового порядка Португалии в соответствии с правом Европейского союза и при уважении основополагающего принципа демократического государства, основанного на верховенстве права.

В Португалии нет закона относительно обязательных процедур, касающихся договоров. Соответствующие правовые положения по данному вопросу можно найти в Конституции Португалии, Венской конвенции о праве договоров, в основном законе министерства иностранных дел, в законе о публикации и в нескольких резолюциях Совета министров.

III. Практика, касающаяся согласия быть связанным международными конвенциями

а) Терминология

Термин «международный договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном или нескольких документах, а также независимо от его конкретного наименования. В соответствии с принятой в Конституции терминологией понятие «международный договор» охватывает категории «торжественных договоров» и «соглашений в упрощенной форме». Различие между этими двумя категориями зависит от значимости содержания договора.

б) Переговоры

Министерство иностранных дел несет ответственность за проведение международных переговоров и обладает полномочиями на осуществление международного и внутригосударственного процесса, нацеленного на принятие обязательств, связывающих Республику Португалия. Другие министерства ответственны за внутренние правительственные инициативы и участие в переговорах дополняющего свойства и на техническом уровне в постоянной координации с министерством иностранных дел.

Переговоры могут начаться лишь после выдачи министерством иностранных дел благоприятного политического заключения. Переговоры будут координироваться компетентным департаментом министерства иностранных дел в координации с другими соответствующими министерствами.

с) Согласие быть связанным обязательствами

После подписания для изъявления согласия Республики Португалия быть связанной тем или иным международным договором требуются одобрение со стороны национального компетентного органа, ратификация президентом в случае торжественных договоров и публикация договора.

Соответствующий департамент министерства иностранных дел будет организовывать процесс утверждения.

Полномочия на утверждение договора различаются в зависимости от содержания международного договора. Таким образом, когда речь идет о том или ином соглашении в упрощенной форме, то утверждать его уполномочена Ассамблея Республики (парламент), если этот документ касается вопросов, попадающих под круг ведения относительно или абсолютно зарезервированный за Ассамблеей, или если правительство представит его на рассмотрение и утверждение Ассамблее. Правительство обладает полномочиями на утверждение договоров, не представленных Ассамблее. Торжественный договор должен утверждаться Ассамблеей. После утверждения договор подлежит ратификации президентом Республики.

После ратификации президентом и опросов министерств премьер-министром договор, а также другие документы, его касающиеся, подлежат публикации в печати.

д) Вступление в силу

Международный договор вступает в силу таким образом (и в срок), который указан в тексте.

Компетентный департамент министерства иностранных дел уведомляет власти других договаривающихся государств о том, что Республика Португалия выполнила все внутригосударственные процедуры, предназначенные для изъявления согласия быть связанной данным международным договором. Это уведомление может принимать несколько форм: применительно к международным двусторонним договорам — вербальная нота; применительно к многосторонним международным договорам с указанным депозитарием — документ об утверждении (соглашение) или ратификационная грамота (договор). Уведомление может принимать ту или иную конкретную форму, которая может быть определена международным договором (например, обмен ратификационными грамотами или документами об утверждении).

Информация о вступлении в силу должна публиковаться в виде уведомления в официальной газете.

е) Регистрация

Если депозитарий не был назначен или стороны договорились об ином, то после вступления в силу международного договора этот международный договор препровождается для регистрации и публикации в Секретариат Организации Объединенных Наций компетентным департаментом министерства иностранных дел.

f) Оговорки

К оговорке, сделанной Республикой Португалия во время подписания или во время изъяснения своего согласия быть связанной международным договором, применяются те же процедуры, что и процедуры, применяемые к международному договору. Таким образом, она должна пройти через тот же самый процесс утверждения, ратификации (при необходимости) и публикации.

Словения

[Подлинный текст на английском языке]

I. Место международного права в конституционном порядке Республики

Словения

Республика Словения, основываясь на принципе верховенства права, закрепленном в ее Конституции, решительно привержена делу укрепления и усиления верховенства права в целях обеспечения всеобщего соблюдения и осуществления принципа верховенства права как на национальном, так и на международном уровнях. В Конституции Республики Словения международное право обладает приоритетом по сравнению с внутрисударственным правом и законодательством. В статье 8 констатируется, что законы и законоположения должны соответствовать принятым принципам международного права и международным договорам, имеющим обязательную силу для Словении. Статья озаглавлена «Международное право» и гласит:

Статья 8

Международное право

Законы и законоположения должны соответствовать общепринятым принципам международного права и договорам, имеющим обязательную силу для Словении. Ратифицированные и опубликованные договоры применяются непосредственно.

В других статьях Конституции затрагивается международное право в его различных аспектах: в статье 3(а), включенной в Конституцию конституционной поправкой в 2003 году, статье 47 (Выдача), статье 153 (Соответствие правовых актов), статье 160 (Полномочия Конституционного суда) и статье 107 (Полномочия президента Республики).

В статье 3(а) речь идет о передаче части суверенных прав международной организации, деятельность которой основана на уважении прав человека и основных свобод, демократии и принципе верховенства права. Она была добавлена в Конституцию конституционным актом, изменяющим главу I и статьи 47 и 68 Конституции Республики Словения. Она была принята 27 февраля 2003 года и вступила в силу 7 марта 2003 года. Пункт 1 этой статьи гласит:

Статья 3(а)

1. Во исполнение договора, ратифицированного Национальной ассамблеей большинством, составляющим две трети голосов всех депутатов, Словения может передавать осуществление части своих суверенных прав международным организациям, деятельность которых основана на уважении прав человека и основных свобод, демократии и принципах верховен-

ства права, и может вступать в оборонительный союз с государствами, которые основываются на уважении этих ценностей.

Статья 3(а), которая была добавлена в Конституцию главным образом в целях присоединения к Европейскому союзу и Организации Североатлантического договора, также распространяется на такие организации, как Международный уголовный суд. Для того чтобы стать одной из договаривающихся сторон Римского статута Международного уголовного суда, Словения внесла поправку в статью 47 Конституции, касающуюся выдачи. Нынешний текст статьи 47 гласит:

Статья 47

Выдачи

Никто из граждан Словении не может быть выдан или передан в распоряжение, за исключением случая, когда такое обязательство о выдаче или такой передаче вытекает из договора, в силу которого, в соответствии с положениями пункта 1 статьи 3(а) Словения передала осуществление части своих суверенных прав международной организации.

В пункте 2 статьи 153, предусматривающей соответствие правовых актов (иерархия правовых актов), устанавливается норма, согласно которой законы должны соответствовать общепринятым принципам международного права и действительным международным договорам, ратифицированным парламентом, в то время как регулирующие положения и другие общие акты должны также соответствовать другим ратифицированным международным договорам. Полномочия по ратификации международного договора возлагаются на парламент или правительство. Конкретные правила излагаются в Законе об иностранных делах.

В пункте 2 статьи 160 Конституции, устанавливающей полномочия Конституционного суда, говорится о том, что Конституционный суд принимает решение относительно соответствия законов и других регулирующих положений ратифицированным договорам и общим принципам международного права. В статье 107 Конституции в сферу ведения президента Республики включаются ратификационные грамоты.

II. Международное право в судебной практике

Как упоминается в разделе I, Конституционный суд принимает решения относительно соответствия внутригосударственных законов и другого законодательства (регулирующие положения, решения) общим принципам международного права и ратифицированным договорам. В последние годы он принимал различные решения, прямо связанные с заключением или ратификацией (утверждением) международного договора. Это решение принимается до подписания международного договора или до или во время процедуры ратификации. В некоторых случаях он выносил заключения или принимал решения по другим вопросам международного права или по связанным с ним вопросам. Большинство из них касалось вопросов правопреемства государств, связанных с бывшей Социалистической Федеративной Республикой Югославия (вопросы имущественных прав, сбережения в твердой валюте и т.д.), или были связаны с имплементацией права, касающегося реституции национализированной собственности в бывшей Югославии. В одном случае он дал заключение относи-

тельно возможности возбуждения иска в отношении иностранного государства в суде Словении (вопросы юрисдикционного иммунитета государства).

III. Заключение международных договоров в рамках национального права Словении

Как указывалось в разделе I, Конституция Словении предусматривает, что международные договоры образуют часть внутригосударственного права Словении и обладают приматом над национальными законами и другим внутригосударственным законодательством. Ратифицированные и опубликованные международные договоры могут применяться непосредственно. Процедура заключения международного договора излагается в части V Закона об иностранных делах, состоящего из трех основных частей. В части первой содержатся общее положение, касающееся международных договоров (основывающееся на положении статьи 2 Венской конвенции о праве договоров), и положения о заключении договора (инициатива, подписание, полные полномочия для подписания); в части второй речь идет о процедуре ратификации (статьи 75–79); и в части третьей включены положения, касающиеся других вопросов международных договоров (правопреемство, имплементация, поправки и применение положений *mutatis mutandis*). Заключение о том, является ли тот или иной документ международного характера международным договором, дает министерство иностранных дел до начала процедуры заключения такого документа. В статье 72 содержатся положения о временном применении договора до вступления его в силу. Такое применение возможно лишь в том случае, если ратификация подобного договора подпадает под компетенцию правительства. В целом, как правило, ратификация (утверждение) международных договоров входит в сферу компетенции Национальной ассамблеи. Лишь в виде исключения в пункте 5 статьи 75 предусматриваются полномочия правительства на ратификацию договора правительственным указом. В статье 74 включено положение об оговорках и возражениях против оговорок. Решение относительно оговорок к договору и относительно снятия подобных оговорок принимает власть, уполномоченная ратифицировать международный договор. То же самое применяется к возражению против оговорки и его снятию. В пункте 2 той же статьи констатируется, что оговорки к международным договорам по правам человека, которые не содержат положения относительно оговорок, являются неприемлемыми. Особенно актуальной применительно к этим вопросам является статья 87, в которой рассматривается несоответствие международных договоров внутригосударственному законодательству. Если положения международного договора не соответствуют закону или другим регулирующим положениям, то правительство инициирует процедуру внесения поправки в закон или другие регулирующие положения или внесения поправки в соответствующий договор или его прекращение. До принятия компетентным органом решения применяется международный договор. На практике подобные случаи крайне редки, поскольку до начала переговоров или до подписания договора требуется проведение оценки последствий договора для внутригосударственного законодательства (на предмет необходимости принятия нового или измененного закона или иного законодательства для имплементации договора).

IV. Оказание помощи в области международного права

Словения предлагает помощь по различным вопросам, касающимся международного права и права Европейского союза. Оказание этой помощи базируется на двусторонних соглашениях о помощи в целях развития и о помощи в вопросах Европейского союза, заключенных с несколькими государствами. В значительной степени помощь оказывается странам Западных Балкан и Восточной Европы. В мае 2007 года в Словении был организован представительный семинар под названием «Семинар-практикум по формированию потенциала в области договорного права и практики и внутригосударственного осуществления договорных обязательств для региона Юго-Восточной Европы/Западных Балкан», который принимало у себя министерство иностранных дел Словении в сотрудничестве с Договорной секцией Управления Организации Объединенных Наций по правовым вопросам, секретариатом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, Отделом права международной торговли Управления по правовым вопросам и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. Успех этого мероприятия укрепил Словению в ее убежденности в полезности и преимуществах такого рода помощи, и она рекомендует проводить подобные мероприятия другим государствам-членам.

В марте 2009 года Департамент международного права Министерства иностранных дел организовал практикум по вопросам права Европейского союза с упором на вопросы международного публичного права, международного уголовного права и ограничительных мер/санкций и имплементации во внутригосударственном праве. В настоящее время министерство иностранных дел составляет планы подобных мероприятий на последующие годы.

Швейцария

[Подлинный текст на французском языке]

Швейцария препроводила следующие публикации:

1. Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, “Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation”
2. Блэз Бонвин “Corruption: between perception and victimisation: policy implications for national authorities and the development community”
3. Вольф Линдер, Андрэ Бёхтигер и Георг Луц “Democratisation, rule of law and development”
4. Швейцарское агентство по развитию сотрудничества, концептуальный документ “Rule of law, justice sector reforms and development cooperation”
5. Доклад Федерального совета по вопросу о связи международного права с внутригосударственным правом от 5 марта 2010 года, официальное резюме которого приводится ниже.

Настоящий доклад был подготовлен в ответ на два постулата, сформулированных соответственно Комитетом по правовым вопросам Государственного совета и Комитетом по политическим институтам Национального совета. В нем рассматривается взаимосвязь внутригосударственного и международного

права, особенно связь между народными инициативами и международным правом. Последний вопрос особенно актуален ввиду роста числа народных инициатив, которые противоречат международному праву.

Есть три способа для определения статуса международного права в сравнении с государственным правом. Во-первых, устанавливается, применимы ли нормы международного права непосредственно во внутригосударственном праве (монистическая система) или для начала их необходимо включать во внутригосударственное право (дуалистическая система), во-вторых, могут ли суды применять нормы международного права непосредственно или только через парламентское законодательство. И в-третьих, обладает ли внутригосударственное право приоритетом по сравнению с международным правом или приоритет принадлежит международному праву.

Охарактеризовать подход государства к этому вопросу не так-то просто. Нормы международного обычного права и общие принципы права непосредственно применимы даже в дуалистических государствах. С другой стороны, многие монистические государства налагают такие ограничения на непосредственное применение международных норм, что в любом случае для внутригосударственного применения этих норм требуется парламентское законодательство, что в конечном итоге является ничем иным, как применением доктрины транспонирования. Ни одно из государств не отдает неограниченное предпочтение примату международного права над внутригосударственным правом; существуют механизмы для уравнивания соперничающих интересов в случае коллизии норм. Насколько это возможно, прилагаются усилия с целью избежать несоответствий посредством толкования внутригосударственного права таким образом, который согласуется с международным правом.

Подход Швейцарии к вопросу о месте международного права по внутригосударственному праву не отличается от подхода других государств, что также отражено в деле Шуберта. Швейцарию отличают от других государств народные инициативы, являющиеся явлением, свойственным только Швейцарии.

Как монистическое государство Швейцария согласна с непосредственной применимостью норм международного права в той степени, в которой такие нормы являются достаточно конкретными для того, чтобы служить в качестве основы для решения по конкретному делу. Как принцип международного права обладает приматом над швейцарским правом; коллизии норм не допускаются настолько, что внутригосударственное право истолковывается в соответствии с международным правом. Вместе с тем Федеральное собрание может намеренно сделать исключение из норм международного права и тогда, как в случае дела Шуберта, Федеральный суд связан решением парламента согласно доктрине разделения властей. Вместе с тем не допускается отступление от международно признанных основных прав, включая права, закрепленные в Европейской конвенции о правах человека.

Нет никакого явного преимущества для отказа от монистической системы. Дуалистическая система не освобождала бы Швейцарию от ее обязательства выполнять свои международные обязательства. Если сделать решение по делу Шуберта законом страны, то это помешало бы Федеральному суду тщательно балансировать соперничающие интересы в отдельных случаях и развивать свою судебную практику в этой сфере, как он делает это в настоящее время. Что касается предложения о предоставлении Федеральному суду средств защи-

ты от всех решений, касающихся связи международного права с внутригосударственным правом, то это противоречило бы усилиям, предпринятым по снятию бремени с Федерального суда, не говоря уже о том, что представляется неясным, почему последний рассматривал бы все без исключения обращения, касающиеся этого вопроса, но не те, которые касаются нарушений конституционных прав. Вопрос о возможном расширении конституционной юрисдикции не рассматривается в настоящем докладе; он может быть рассмотрен в контексте парламентских предложений Штудер-Хайнер 05.445 и Мюлер-Хемми 07.476.

Что касается вопроса о коллизии некоторых народных инициатив и международного права, что является свойственной лишь для Швейцарии проблемой, то подобные инициативы могут быть отвергнуты лишь в том случае, если они нарушают императивные нормы международного права, включающие в себя небольшой набор основополагающих норм, таких как запрет геноцида, пыток или рабства. С 1990-х годов наблюдается рост числа народных инициатив, которые идут вразрез с нормами международного права; они должны быть отвергнуты. Вопрос состоит в том, как устранять несоответствие с международным правом при их осуществлении. Этот вопрос вышел на передний план после принятия народной инициативы, направленной против сооружения минаретов.

На практике Федеральное собрание стремится осуществлять такие инициативы соответствующим международному праву образом при одновременном выполнении в максимальной степени воли их сторонников. Когда это возможно, следует проводить новые переговоры в отношении несоответствующих договоров или денонсировать их.

Наша существующая в течение многих десятилетий система очень редко порождает серьезные проблемы. В большинстве случаев она обеспечивает Федеральному собранию достаточно возможностей для изыскания удовлетворительного решения. По мнению Федерального совета, нет никакой необходимости в пересмотре нынешней системы. Вместе с тем он признает, что народные инициативы, которые нарушают международное право, вызывают некоторые проблемы. В связи с этим проблема состоит в том, насколько целесообразно обуславливать действительность или осуществление народных инициатив соблюдением правил, а не соблюдением императивных норм международного права. Широкий критерий, такой как «нормы, составляющие жизненно важный национальный интерес», был бы слишком расплывчатым. Не менее проблематичными были бы включение оснований недействительности процедурных гарантий и основных прав, закрепленных в международном праве, или перечисление соответствующих норм или договоров, таких как ключевые положения Европейской конвенции о правах человека. Дело в том, что такие критерии вызывают многочисленные правовые и политические вопросы. В любом случае они не имеют актуального значения для изыскания простого краткосрочного решения для коллизии между народными инициативами и международным правом. Вместе с тем Федеральный совет не желает исключать таких подходов. По его мнению, представляется полезным дополнительно рассмотреть последствия таких подходов и оценить их целесообразность. В связи с этим он даст указания Федеральному управлению юстиции, Департаменту международного публичного права и Федеральному канцлеру рассмотреть эти вопросы.