

**Совет Безопасности**

Distr.: General
3 February 2014
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Литвы при Организации
Объединенных Наций от 3 февраля 2014 года на имя
Генерального секретаря**

Имею честь информировать Вас о том, что под председательством Литвы Совет Безопасности планирует провести открытые прения по вопросу о поощрении и укреплении верховенства права при поддержании международного мира и безопасности. Прения состоятся в среду, 19 февраля 2014 года. В целях содействия ориентации прений по этому вопросу Литва подготовила концептуальную записку (см. приложение).

Буду признательна Вам за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Раймонда Мурмокайте
Посол
Постоянный представитель



Приложение к письму Постоянного представителя Литвы при Организации Объединенных Наций от 3 февраля 2014 года на имя Генерального секретаря

Поощрение и укрепление верховенства права при поддержании международного мира и безопасности

Концептуальная записка

История вопроса

Многие страны, пережившие конфликты в прошлом, сталкиваются с повторяющимися циклами насилия, перемещения, широко распространенных кризисов и нестабильности. Слабость институтов, занимающихся обеспечением верховенства права, приводит к понижению степени безопасности граждан, сокращению экономических возможностей и часто становится существенным дополнительным фактором в том или ином конфликте и/или препятствует его прочному урегулированию. Поэтому создание ответственных институтов по вопросам верховенства права является эффективным средством разрыва этих негативных циклов. Такие институты закладывают основу стабильного мира благодаря обеспечению ответственности и управлению разрешением споров в рамках мирных процессов, восстановлению доверия и социальной сплоченности на основе равноправия и повышению степени убежденности в том, что та или иная страна способна без какой-либо дискриминации обеспечить справедливость для всех. Сама по себе поддержка усилий принимающих стран по укреплению их институтов в сфере верховенства права является одним из важных элементов деятельности Организации Объединенных Наций в области поддержания мира и миростроительства.

Развитие событий

Совет Безопасности уже указал на то, что укрепление институтов в области верховенства права является одним из определяемых им ключевых элементов мандатов в области поддержания международного мира и безопасности. В настоящее время такая поддержка отражена в 18 из 28 мандатов санкционированных Советом Безопасности миссий и учитывает различные формы и контексты, включая восстановление полицейских и правоохранительных служб, например в Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали, Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) и Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), установление гуманной и безопасной пенитенциарной системы и внедрение национальных мобильных судебных систем (ООНКИ), борьбу с безнаказанностью, в частности, посредством создания систем отправления правосудия в переходный период (Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди), укрепление правовой базы, т.е. составление проектов новых уголовных и уголовно-процессуальных кодексов, законодательных актов по вопросам отмывания денег и борьбы с терроризмом (МООНСГ), реформирование областей гражданского и административного права, которые непосредственно сказываются на

основных причинах конфликта, включая имущественные и земельные споры (Смешанная операция Африканского союза-Организация Объединенных Наций в Дарфуре) и распоряжение природными ресурсами (МООНЛ), борьбу с сексуальным насилием в период конфликтов (МООНСДРК) и борьбу с коррупцией (Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии).

Вопрос о связи между верховенством права и поддержанием мира и безопасности также освещался во многих тематических документах, а именно в заявлении Председателя от 19 января 2012 года (S/PRST/2012/1), принятом в ходе самого недавнего тематического обсуждения Советом Безопасности вопросов верховенства права, когда было подчеркнуто «важное значение верховенства права в качестве одного из ключевых элементов предотвращения конфликтов, поддержания мира, урегулирования конфликтов и миростроительства». Аналогичным образом, в Декларации совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях (резолюция 67/1 Генеральной Ассамблеи) главы государств и правительств подчеркнули, что «правосудие, включая обеспечение правосудия на переходном этапе, является основным залогом устойчивого мира в странах, переживающих конфликт, и в странах, оказавшихся в постконфликтной ситуации», а также важность содействия созданию национального гражданского потенциала и организационного строительства, в том числе в контексте осуществления операций по поддержанию мира в соответствии с их мандатами с целью создания более эффективного гражданского потенциала.

Не менее важным является тот факт, что за этим признанием роли поддержки в области верховенства права в постконфликтной стабилизации последовало усиление акцента на необходимости обеспечения более широкой общесистемной координации и слаженности в целях совершенствования процесса ее обеспечения. Решая эту задачу, Генеральный секретарь обещал переориентировать меры институционального реагирования Организации Объединенных Наций на вызовы, с которыми она сталкивается. Модель «Единство действий» была приоритизирована посредством постановки конкретной ответственной задачи перед самым старшим должностным лицом Организации Объединенных Наций в той или иной стране по обеспечению руководства и надзора за осуществлением стратегий по вопросам верховенства права, поддержки их осуществления путем устранения политических препятствий и координации страновой поддержки со стороны Организации Объединенных Наций. Для содействия таким лицам в выполнении новых функций Департамент операций по поддержанию мира и Программа развития Организации Объединенных Наций были определены как органы, совместно отвечающие за Глобальный координационный центр по вопросам деятельности полицейских, судебных и пенитенциарных органов, связанным с обеспечением верховенства права в постконфликтных и других кризисных ситуациях. Глобальный координационный центр был обозначен как «орган», через посредство которого руководители на местах могут получать поддержку (в том что касается консультаций, связанных с вопросами населения, экспертных знаний и финансовых, технических и оперативных консультационных услуг) для разработки и реализации стратегий по вопросам верховенства права.

В рамках решения этой же задачи Генеральный секретарь в своем докладе об оценке эффективности поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций в деле поощрения верховенства права в конфликтных и по-

стконфликтных ситуациях (S/2013/341) проанализировал вопрос об оценке воздействия деятельности Организации Объединенных Наций. У Совета Безопасности и государств — членов Организации Объединенных Наций пока не появилось возможности обсудить этот доклад.

Вызовы и возможности, нуждающиеся в анализе

Литва как председательствующая страна считает, что существует возможность продолжить обсуждение вопроса о развитии событий и будущие практические подходы, которые могли бы способствовать повышению общей степени воздействия мандатов, связанных с верховенством права, с тем чтобы предотвращать возобновление конфликтов и устанавливать стабильный мир.

Соответственно, Литва как председательствующая страна предлагает уделить во время дискуссии основное внимание вопросу о повышении степени эффективности мандатов в области верховенства права благодаря выявлению и установлению очередности наиболее целесообразных мероприятий, направленных на укрепление верховенства права и обеспечение того, чтобы были заложены основы для дальнейшей поддержки верховенства права в период после истечения срока действия этих мандатов. В ходе обсуждений, видимо, можно было бы рассмотреть ключевые выводы, содержащиеся в вышеупомянутом докладе Генерального секретаря, а также проанализировать иные аспекты, которые могут помочь Совету Безопасности реагировать на будущие просьбы об оказании помощи по вопросам укрепления верховенства права. В частности, участники могут пожелать рассмотреть один или несколько из нижеуказанных элементов.

Разработка мандатов: ясность, убедительность и реализуемость

Связанные с вопросами верховенства права мандаты часто формулируются весьма широко или тематически, при этом некоторые из них обуславливаются достижением иных политических целей или же содержат также практические ориентиры, а порой и предположения относительно конкретной институциональной структуры. Однако, как представляется, степень конкретности мандатов, касающихся вопросов верховенства права, прямо не связана с важностью, придаваемой этому вопросу в конкретном страновом контексте. Акцент на более целесообразных мероприятиях по вопросам обеспечения верховенства права и санкционирование операций или миссий для полного и явного взаимодействия в их проведении могут сыграть ключевую роль в повышении степени их эффективности. В их число могут входить мероприятия, которые направлены на поддержку властей принимающей стороны для непосредственного устранения коренных причин конфликта, продвижение мирного процесса и укрепление стабильности в постконфликтный период. В то же время, даже в случае наличия четких и целенаправленных мандатов по вопросам верховенства права, в конечном счете, они по-прежнему должны реализовываться в рамках конкретных действий на местном уровне и дорабатываться с учетом местных условий.

Еще одна проблема, связанная с судебными органами и службами безопасности, в общем заключается в том, что они являются порождением системы, задействующей многие структуры, ведомства и процессы, в рамках которых должны выполняться их конкретные функции и взаимодействие в цепочке

системы отправления правосудия. Зачастую в условиях операций по поддержанию мира реформы правоохранительных органов опережают реформы в области судебной и пенитенциарной систем, что подрывает общие меры, предпринимаемые во всем секторе. Поэтому применение целостного подхода могло бы содействовать оказанию сбалансированной поддержки каждого института, предоставлять национальным органам власти возможность руководить секторальной реформой и координировать международную поддержку решения национальных приоритетных задач.

Вопросы для рассмотрения: Каким образом поддержка со стороны Организации Объединенных Наций деятельности в области верховенства права может быть укреплена благодаря разработке ясных и предметных мандатов (констатация их важности во всех соответствующих резолюциях Совета Безопасности; санкционирование проведения конкретных мероприятий в сфере верховенства права и поддержка конкретных областей; разработка конкретного комплекса потенциальных мероприятий в сфере верховенства права, на который можно было бы сослаться при разработке мандатов; и т.д.)? Как такие мандаты могут содействовать усилению роли старшего руководства Организации Объединенных Наций в стране в деле координации деятельности в сфере верховенства права и наблюдения за ней (констатация важности активного выполнения мандатов в сфере верховенства права и определение его в качестве одного из приоритетных направлений при планировании миссий; использование их сравнительных преимуществ с учетом национальных приоритетов)? Как обеспечить, чтобы поддержка по линии верховенства права обеспечивалась последовательным образом и всем компетентным институтам (общесекторальные подходы; указание, в случае необходимости, числа назначаемых правительствами должностных лиц)?

Управление в переходный период: определение сроков, последовательности и продолжительности поддержки

Целенаправленные усилия по устранению пробелов в сфере верховенства права, которые лежат в основе того или иного конфликта, следует предпринимать на раннем этапе сразу после конфликта. Некоторые виды деятельности, такие как содействие восстановлению учреждений в сфере верховенства права, перестановка кадров, поддержка мобильных судов, улучшение базовой инфраструктуры и принятие ряда важнейших законодательных актов, а также организация наставнической работы, профессиональной подготовки и создание потенциала, должны осуществляться на раннем этапе, т.е. до того, как установится неэффективная практика. Аналогичным образом, для пресечения систематических нарушений прав человека могут срочно потребоваться усилия для защиты находящихся в уязвимом положении общин. В то же время для решения более широких проблем, лежащих в основе того или иного конфликта, и содействия проведению более глубоких реформ в сфере верховенства права зачастую требуется стабильное и долгосрочное взаимодействие. Поэтому для выполнения мандатов в сфере обеспечения верховенства права необходимо определить правильную последовательность как мероприятий, так и иерархию приоритетов.

Кроме того, в большинстве стран, где проводятся операции по поддержанию мира, эти операции играют центральную роль в содействии работе системы правосудия и служб безопасности. Эти операции являются наиболее крупным многосторонним поставщиком экспертов в правоохранительной, судебной и пенитенциарной областях. Поэтому вывод или сокращение контингента операций может привести к созданию пробелов с точки зрения оказания существенно важных услуг. Для закрепления достижений в области поддержания мира и миростроительства необходимо, чтобы операции по поддержанию мира, а также другие структуры Организации Объединенных Наций, региональные организации и двусторонние партнеры взаимодействовали с властями принимающей стороны и тщательно планировали процесс передачи функций.

Вопросы для рассмотрения: Как следует решать вопрос об определении сроков и последовательности мероприятий по поддержке в сфере верховенства права (долгосрочная приверженность; необходимость разработки всеобъемлющих реализационных планов с началом миротворческих операций/специальных политических миссий)? Как усовершенствовать оценку того, как операции по поддержанию мира/специальные политические миссии решают вопросы, касающиеся верховенства права (соответствующие механизмы контроля и оценки; связь между выводом или сокращением и прогрессом в области обеспечения верховенства права)? Как обеспечить, чтобы процесс управления в переходный период основывался на реальном потенциале и профинансированных субъектами, занимающимися долгосрочным миростроительством и развитием, инициативах, с тем чтобы они могли решать ключевые задачи, выполнявшиеся ранее операциями по поддержанию мира/специальными политическими миссиями (механизм Организации Объединенных Наций в области миростроительства; донорская поддержка этих инициатив достаточно заблаговременно до перехода; и т.д.)?

Другие предварительные условия для достижения прогресса: национальная ответственность, политическое взаимодействие, координация и согласование усилий и ресурсов

Для обеспечения эффективности усилий по укреплению верховенства права страны должны их предпринимать, руководить ими и учитывать культуру и традиции принимающей стороны. Для этого также могут потребоваться эффективные широкомасштабные консультации со всеми соответствующими национальными действующими лицами и общественностью, что может повысить вероятность того, что инициативы являются уместными и последовательными.

Зачастую учреждениям по вопросам верховенства права для стимулирования реальных преобразований на местах также требуются технические экспертные знания и задействование в более широком процессе политических реформ. Руководители миссий старшего уровня, другие заинтересованные субъекты и сам Совет Безопасности призваны сыграть существенно важную роль в обеспечении политической приверженности реформам, когда она не является достаточной.

Региональные организации, двусторонние субъекты и структуры Организации Объединенных Наций могут оказывать активную поддержку операциям по поддержанию мира и специальным политическим миссиям для учета связанных с обеспечением верховенства права аспектов в рамках своих мандатов.

Среди прочего, эффективная координация между ними способствует предотвращению ситуации, когда относительно простые и низкозатратные мероприятия, так называемые «проекты быстрой отдачи», дублируются, в то время как чрезвычайно важные и более сложные или затратные потребности в области укрепления институционального потенциала не учитываются.

Для удовлетворения потребностей в области верховенства права также необходимо обеспечивать наличие стабильных и предсказуемых ресурсов с точки зрения как экспертной, так и программной поддержки. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы операции и миссии получали поддержку и ресурсы, необходимые для выполнения своих мандатов, касающихся верховенства права. В этой связи особо сложная задача по-прежнему заключается в оперативном выявлении экспертов, располагающих необходимыми знаниями и прошедших подготовку с учетом стандартов Организации Объединенных Наций, в частности из развивающихся стран, которые готовы приступить к работе в рамках операций.

Вопросы для рассмотрения: Как мандаты могут способствовать учету пожеланий принимающей стороны в плане укрепления институтов в области верховенства права (разработка соглашений по вопросам верховенства права при участии населения принимающей стороны и международного сообщества)? Как Совет Безопасности может активизировать свое политическое взаимодействие с принимающими странами (дискуссии, посвященные конкретным странам, брифинги ключевых действующих лиц принимающей стороны; посещение пенитенциарных, судебных и правоохранительных учреждений в ходе визитов в принимающие страны)? Как может быть повышен уровень координации между Организацией Объединенных Наций и международными структурами по оказанию помощи, не входящими в систему Организации Объединенных Наций (проводимые на национальном уровне координационные форумы или форумы, организуемые при содействии Организации Объединенных Наций; использование многосторонних целевых фондов или других аналогичных механизмов финансирования)? Что может быть сделано для обеспечения большей согласованности усилий и ресурсов (обеспечение надлежащего распределения ресурсов на цели составления программ по вопросам верховенства права; составление перечня экспертов, специализирующихся в вопросах верховенства права)?

Формат и результат

Ожидается, что Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций проведет брифинг. Эта встреча состоится в среду, 19 февраля 2014 года, под председательством министра иностранных дел Литовской Республики, и в ней смогут принять участие государства-члены, не являющиеся членами Совета Безопасности. Литва как председательствующая страна предложит принять заявление Председателя.