



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
21 October 2015  
Russian  
Original: English

---

### Семидесятая сессия

Пункт 72(b) повестки дня

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

### **Содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений**

#### **Записка Генерального секретаря\***

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений Пабло де Гриффа в соответствии с резолюцией 18/7 Совета по правам человека.

---

\* Настоящий доклад представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить обсуждения в ходе политического диалога высокого уровня, организованного Специальным докладчиком при поддержке правительства Швеции и посвященного теме «Гарантии недопущения нарушений — от стремления к политике», состоявшегося 14 и 15 октября 2015 года в Стокгольме.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений**

### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений рассматривает одну составляющую четвертого основного элемента мандата — гарантии недопущения нарушений, — акцентируя свой анализ на превентивных потенциальных мерах, связанных с реформированием сектора безопасности, включая проверку структур в сфере безопасности.

Этот доклад следует за представленным Специальным докладчиком Совету по правам человека докладом о гарантиях недопущения нарушений (A/HRC/30/42).

Проверка благонадежности сотрудников служб безопасности может внести значительный вклад в процессы правосудия переходного периода, что объясняет их неизменную привлекательность, несмотря на относительную недостаточность успешного опыта. Вызовы, которые возникают в процессах проверки благонадежности, являются значительными. Проверка вызывает сильную политическую оппозицию; она поддается политическим манипуляциям; она зависит от информации, которая не всегда доступна, особенно в постконфликтных условиях, и программы проверки благонадежности, как правило, являются чрезвычайно сложными и затратными. В настоящем докладе предлагаются определенные ориентиры в отношении того, как бороться с этими вызовами, и рекомендуется сформулировать «стратегии проверки», аналогичные стратегиям, которые могут повысить результативность судебного преследования в рамках уголовного правосудия.

Масштабность вызовов, связанных с проверкой, является лишь одной из причин, приведенных в докладе в пользу аргумента против ограничения обсуждений аспектов институциональной реформы, касающихся гарантий недопущения нарушений, главным образом проверкой благонадежности. Специальный докладчик особо подчеркивает, что другие превентивные меры в секторе безопасности также чрезвычайно важны и что их рассмотрение должно быть продолжено. В их число входят инициативы, направленные на определение роли полицейских, военнослужащих и сотрудников разведывательных служб; укрепление гражданского надзора и контроля за службами безопасности; реорганизация этих служб, с тем чтобы они в большей степени согласовывались с публичными оценками риска; ограничение сферы охвата военной юрисдикции только дисциплинарными правонарушениями; и отмена военных прерогатив, таких как «опекунские полномочия».

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .	4
II. Проверка благонадежности . . . . .	7
A. Потенциальный вклад . . . . .	8
B. Сложные проблемы. . . . .	10
C. Пути решения сложных проблем . . . . .	16
III. Прочие меры. . . . .	20
A. Определение роли полиции, армии и разведывательных служб. . . . .	20
B. Рационализация деятельности служб безопасности . . . . .	21
C. Сужение сферы юрисдикции военных судов . . . . .	21
D. Укрепление гражданского контроля и надзора за структурами обеспечения безопасности . . . . .	22
E. Ликвидация прерогатив военных . . . . .	23
IV. Выводы и рекомендации. . . . .	24

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 18/7 Совета по правам человека. Мероприятия, проведенные Специальным докладчиком в период с июля 2014 года по июнь 2015 года, указываются в его самом недавнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/30/42).

2. В этом докладе рассматривается четвертый основной элемент мандата — гарантии недопущения нарушений. Настоящий доклад соответствующим образом задуман как часть представленных в нем рамок. В нем Специальный докладчик концентрирует внимание на некоторых превентивных мерах, связанных с реформированием сектора безопасности, в частности на проверке служб безопасности. Кроме того, он обсуждает такие вопросы, как определение различных ролей полиции, военных и разведывательных служб; реорганизация служб безопасности; сужение сферы охвата военной юрисдикции; укрепление гражданского контроля и надзора за сектором безопасности; а также отмена военных «прерогатив».

3. Не пытаясь представить детальное резюме предыдущего доклада с учетом того, что оба доклада являются частью одних и тех же общих рамок, Специальный докладчик считает необходимым привести определенную справочную информацию. Понятию о гарантиях недопущения нарушений уделялось большое, хотя спорадически и нерегулярно, внимание в различных соглашениях и других документах. Утверждалось, что обязанность обеспечивать гарантии недопущения нарушений является частью надлежащего понимания средств правовой защиты и, более того, сопряжена с обязанностью соблюдать права.

4. Первая позиция была закреплена в Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений норм международного права прав человека и серьезных нарушений норм международного гуманитарного права, принятых Генеральной Ассамблеей в резолюции 60/147 от 16 декабря 2005 года. Согласно Принципам и руководящим положениям, гарантии неповторения случившегося являются одной из форм возмещения (средство правовой защиты), на которое имеют право потерпевшие (см. пункт 23 резолюции 60/147).

5. В более общем плане утверждалось, что обязанность соблюдать то или иное право сопряжено с усилиями по обеспечению того, чтобы его нарушение прекращалось и не повторялось. Поэтому обязанность предотвращать повторение случившегося тесно связано с обязательством прекратить текущее нарушение. С учетом этого «гарантии выполняют превентивную функцию и могут быть описаны в качестве позитивного усиления соблюдения обязательства в будущем»<sup>1</sup>.

6. В своем Общем замечании № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта, Комитет по правам человека указал, что «непризнание наличия вытекающего из статьи 2

<sup>1</sup> Комментарий Комиссии международного права к статье 30 проекта статей об ответственности государств, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10* и исправление (A/56/10).

обязательства принимать меры для предупреждения повторения нарушений Пакта противоречило бы его целям. Соответственно, Комитет нередко отмечает необходимость принятия мер, направленных не только на обеспечение возмещения конкретному потерпевшему, но и на необходимость недопущения повторения рассматриваемого нарушения». Эту же практику можно проследить в решениях как региональных, так и национальных судов<sup>2</sup>. В эпохальном решении по делу *Веласкес Родригес* против *Гондураса* Межамериканский суд по правам человека исходя из идеи о том, что на государствах, помимо обязательства уважать права, лежит обязательство обеспечивать их, утверждал, что приверженность делу защиты прав предусматривает обязательство «организовать государственный аппарат и в общем все структуры, которые реализуют публичные полномочия, с тем чтобы они могли юридически обеспечивать свободное и всестороннее осуществление прав человека»<sup>3</sup>.

7. С концептуальной точки зрения существует различие между гарантиями неповторения и остальными тремя основными элементами всеобъемлющего подхода к правосудию переходного периода, а именно установлением истины, правосудием и возмещением ущерба. В то время как эти три элемента указывают на меры, «гарантии неповторения нарушений» указывают на функцию, которая может быть реализована посредством широкого диапазона мер. Основополагающие тексты уже демонстрируют это разнообразие, указывая, в частности, на реформирование ведомств, роспуск неофициальных вооруженных групп, отмену законодательства о чрезвычайных ситуациях, несовместимого с основными правами, проверку служб безопасности и судебных органов, защиту правозащитников и подготовку сотрудников служб безопасности по вопросам прав человека.

8. Основная функция гарантий неповторения носит превентивный характер. Это — функция, для реализации которой предполагается поддержка со стороны функций, связанных с установлением истины, правосудием и возмещением ущерба: уголовное правосудие главным образом через сдерживания и подтверждения норм; комиссии по установлению истины через посредство раскрытия информации, разъяснения и формулирования рекомендаций превентивной направленности; и возмещение ущерба через посредство укрепления права потерпевших требовать возмещения за прошлые и будущие нарушения и более решительно отстаивать свои права в суде.

9. Поскольку гарантии неповторения — это функция, которая может быть реализована посредством различных мер, такое понятие, как общая политика по вопросам неповторения, которая была бы в равной степени эффективной во всех контекстах, отсутствует. Эффективная политика, разработанная для предотвращения системных нарушений, потребует приспособления формы к функции и выбора надлежащих мер.

10. В своем недавнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/30/42) Специальный докладчик в общем виде изложил рамки того, что могла бы включать в себя рабочая политика по вопросу о неповторении. В докладе подчеркивается важность безопасности (равномерно распределенной), правосубъектности (право, которое в свою очередь открывает доступ к другим правам), экономических условий, которые, среди прочего, позволяют тем, кто уходит из

<sup>2</sup> Дальнейшие примеры и подробности см. в A/HRC/30/42.

<sup>3</sup> OAS/ser.L/V/III 19, doc. 13, app. VI (1988), para. 166.

власти, найти средства к существованию (в противном случае, как мы часто наблюдаем, последствия утери власти являются столь значительными, что никто не желает покидать свои посты), а затем в нем указывается на диапазон институциональных мер, преследующих превентивную цель. В этот диапазон входят инициативы, начиная от немедленного принятия мер и заканчивая долгосрочными и комплексными мерами, требующими координации деятельности множества учреждений. Отчасти цель представления такого диапазона мер состоит в том, чтобы особо подчеркнуть, что даже в неблагоприятных условиях что-то можно сделать для содействия недопущению повторения.

11. Что касается институциональных реформ, то доклад включает в качестве возможных элементов политики по вопросам о недопущении повторения ратификацию международных договоров по правам человека; правовые реформы для инкорпорации международных классификаций преступлений и регулирования вопросов, связанных со сроком давности и обратной силой; обзор законов о чрезвычайных ситуациях, обеспечении безопасности и контртерроризме для обеспечения того, чтобы они соответствовали правам человека и не стимулировали нарушения прав; судебные реформы для укрепления как внутренней, так и внешней независимости судей; конституционные реформы для отмены дискриминационных положений и внедрения механизмов охвата; принятие билля о правах; укрепление принципа разделения властей; учреждение конституционного суда; и, в конечном счете, принятие новой конституции (или переходных конституционных соглашений).

12. Однако отчасти из-за того, что в некоторых странах, где вероятнее всего могут происходить массовые нарушения, государственные институты могут быть слабыми, неэффективными, недоступными, коррумпированными или быть захвачены, и отчасти из-за того, что даже в тех местах, где институты не сталкиваются с какими-либо проблемами такого рода, гарантирование неповторения не должно сводиться к техническому вопросу «институционального строительства»; в своем докладе Специальный докладчик также подчеркнул важность деятельности в общественной сфере, особенно на уровне гражданского общества, и в сфере культуры и личностной диспозиции, — деятельности, которой практически не уделялось внимание во время обсуждения вопроса о недопущении повторения.

13. Хотя во время обсуждений, посвященных переходным процессам, был признан вклад организаций гражданского общества в процесс преобразований в плане пропагандистской деятельности, сбора доказательств, наблюдательных функций и инициатив по примирению, превентивному потенциалу гражданского общества должного внимания не уделялось. В самом общем плане в противовес аргументу о том, что террор действует посредством своей «разрушительной власти», способности изолировать людей друг от друга и таким образом подрывать способность к сопротивлению (см. A/68/345), можно выдвинуть аргумент о том, что «объединительная сила» гражданского общества наделяет его превентивной функцией, т.е. когда люди не чувствуют себя одинокими, то виктимизация менее вероятна.

14. В своем недавнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/30/42) Специальный докладчик утверждал, что укрепление гражданского общества имеет важное значение для превентивных целей. Однако, поскольку гражданское общество не может быть сведено к неправительственным организациям,

необходима дальнейшая работа по поиску эффективных путей укрепления других видов организаций, которые действительно сыграли важную (хотя и в значительной степени неизученную) роль в переходных периодах в прошлом, включая религиозные организации и профсоюзы. Это будет сопряжено к усилением защиты свободы выражения мнений, ассоциации, вероисповедания и т.д.

15. И наконец, Специальный докладчик также обратил внимание на превентивный потенциал мер в сфере культуры и личностной диспозиции. Хотя вполне понятно, что для преодоления наследия массовых нарушений необходимы определенные мероприятия на индивидуальном уровне, включая консультирование пострадавших и психосоциальную поддержку, превентивной составляющей этих и других мер достаточного внимания не уделялось.

16. В своем докладе Специальный докладчик заявил, что реформированию сектора безопасности, особенно проверке благонадежности, он посвятит свой собственный доклад. Именно этой теме будет посвящена остальная часть настоящего доклада. Реформирование сектора безопасности является широкой и высокоразвитой областью политики и практики. В настоящем докладе Специальный докладчик никоим образом не претендует охватить или иным образом по достоинству оценить этот предмет. Скорее, он описывает некоторые аспекты реформирования сектора безопасности, которые он считает особенно релевантными для предотвращения повторения. Организация Объединенных Наций установила политику проверки своего персонала, касающейся прав человека, а также оценки послужного списка в сфере прав человека сил безопасности, не относящихся к Организации Объединенных Наций, которые она намеревается поддерживать. Хотя Специальный докладчик не может подробно останавливаться на этом в настоящем докладе, он особо подчеркивает, что репутация и эффективность Организации Объединенных Наций в значительной степени зависят от добросовестности ее персонала и последовательности ее поддержки международных стандартов в области прав человека.

## II. Проверка благонадежности

17. Составляя свой доклад Совету по правам человека (A/HRC/30/42), который настоящий доклад дополняет, Специальный докладчик действовал исходя из убеждения в том, что институциональные реформы являются важным элементом политики обеспечения неповторения, но только отчасти. Аналогичным образом, в случае настоящего доклада Специальный докладчик желает признать потенциал программ проверки благонадежности, но также считает, что эти обсуждения (снова, как и ранее) ограничили обсуждения вопроса о гарантиях неповторения в сфере правосудия переходного периода и что даже в отношении превентивных мер в секторе безопасности диапазон мер должен быть расширен<sup>4</sup>. И дело не только в том, что программы проверки благонадежности значительно труднее осуществлять в переходные периоды, которые отличаются от периодов развала авторитарных режимов, но и в том, что — даже в отноше-

<sup>4</sup> Три из шести принципов защиты и поощрения прав человека посредством мер по борьбе с безнаказанностью, в которых рассматриваются гарантии неповторения, касаются проверки благонадежности (см. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, принципы 40–42). См. также S/2004/616, пункты 52 и 53, и A/62/659-S/2008/39.

нии проверки благонадежности — следует особо подчеркнуть важную роль гражданского общества. Однако основополагающий момент заключается в важности воспринимать предотвращение как меру, далеко выходящую за рамки проверки благонадежности, сколь бы важной последняя ни была.

18. Фактически, проверка может внести важный вклад в переходный процесс, при условии, что она предметно отличается от чисток. Проверка в том смысле, в каком этот термин стал употребляться, будучи далекой от массовых увольнений на основании, например, простого членства той или иной партии или организации или по менее аскриптивным мотивам, определяет формальный процесс разбора поведения отдельных лиц и оценки их добросовестности на основе объективных критериев, с тем чтобы определить, подходят ли они к дальнейшей или будущей работе в публичном секторе (см. S/2004/616, пункт 52). На основе этого различия между проверкой или чисткой подвергнутая справедливой критике программа «дебаасификации» в Ираке даже не считается программой проверки благонадежности<sup>5</sup>.

## **А. Потенциальный вклад**

19. Как и в случае других мер в области правосудия переходного периода, при реализации в рамках всеобъемлющей политики в области правосудия переходного периода проверка благонадежности может обеспечивать признание потерпевших, укреплять гражданское доверие, способствовать социальной интеграции или примирению и укреплять верховенство права (см. A/HRC/21/46). В условиях, когда маловероятно, что все виновные в нарушениях прав человека будут осуждены, проверка — это средство частичного устранения «вакуума безнаказанности». Обеспечение того, чтобы такие нарушения не оставались нерассмотренными и чтобы они не считались несущественными, представляет собой в определенной степени признание потерпевших. Оно освобождает их (и других) от унизительной необходимости проявлять почтение к тем, кто нарушил их права и кто по-прежнему обладает властью (например, ношение выданного правительством оружия или государственных знаков различия), когда они добиваются от государства оказания услуг, на которые они имеют право. Проверка может создать обстановку доверия благодаря не только «комплектации» учреждений новыми кадрами, но и демонстрации приверженности системным нормам, регулирующим прием на службу и удержание сотрудников, дисциплинарный надзор, предупреждение назначений на должности по знакомству и т.д.<sup>6</sup>. Посредством увольнения из служб безопасности виновных в

<sup>5</sup> В мае 2003 года Коалиционная временная администрация распустила иракские вооруженные силы, службы безопасности, партийные ополчения и другие организации, близкие к партии «Баас», и уволила руководство партии «Баас», что привело к хорошо известным последствиям в результате увеличения набора сотрудников, прошедших подготовку по вопросам безопасности, из числа повстанцев и значительного ослабления потенциала правительства обеспечивать безопасность и защищать верховенство права. См. Coalition Provisional Authority, Order Nos. 1 and 2 on de-Baathification of Iraqi society and the dissolution of entities.

<sup>6</sup> См. Pablo de Greiff, “Vetting and transitional justice,” в *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007). Более недавние эмпирические доказательства см. также Cynthia M. Horne, “Lustration, transitional justice and social trust in post-communist



серьезных нарушениях, что, как правило, сопряжено с социальным расколом, проверка может внести вклад в дело социальной интеграции. И наконец, поскольку в конечном счете проверка исходит из идеала гарантирования условий, когда граждане могут общаться друг к другу и с властями как равные, она может способствовать укреплению верховенства права.

20. Однако в контексте доклада о неповторении существуют три аргумента, более тесно связанных с предотвращением, что объясняет, почему, несмотря на свою далеко не блестящую историю, проверка остается привлекательной для директивных органов, занимающихся вопросами правосудия переходного периода. Во-первых, при удачных обстоятельствах проверка может быть «благоприятным условием» других мер в области правосудия переходного периода. Иными словами, проверка — это механизм для противодействия подрывным элементам в переходный период. Идея состоит в том, что, если структуры, которые несут ответственность за нарушения, могут быть подвергнуты проверке на раннем этапе переходного процесса, другие меры в области правосудия переходного периода будут более эффективными. Например, в Марокко организации гражданского общества заявляли о том, что отказ некоторых сегментов сектора безопасности сотрудничать с Комиссией по вопросам справедливости и примирения отчасти вызван присутствием должностных лиц, которые должны были быть подвергнуты проверке, и что функции этой комиссии по констатации истины, включая доступ к архивам и показаниям, были бы более эффективными, если бы эти лица были отстранены от должности. Очевидно, этот аргумент тематически не ограничивается констатацией истины, так же, как он не ограничен с географической точки зрения Марокко. Во время своей поездки в Уругвай Специальный докладчик получил информацию о том, что непроведение проверки военнослужащих способствовало сохранению «воинской круговой поруки», что создавало препятствия на пути сотрудничества военнослужащих с судебными следователями, расследующими нарушения, которые имели место во время диктаторского правления более 30 лет назад (см. A/HRC/27/56/Add.2).

21. Существует тесно связанный с этим аргумент, который важен в контексте анализа эффективных превентивных механизмов: проверка является важной, поскольку она может способствовать демонтажу преступных сетей, которые помимо сопротивления осуществлению мер в области правосудия переходного периода могут дестабилизировать переходный процесс и, в конечном счете, создать серьезные угрозы для демократических институтов и верховенства права. В свете недавних событий в Гватемале, где ставший политиком бывший генерал (начальник военной разведки и член «Каибилис» — элитных сил, запятнавших свою репутацию в области прав человека в период конфликта) в ноябре 2011 года был избран президентом и ушел в отставку после того, как конгресс лишил его иммунитета в сентябре 2015 года по обвинению в коррупции, сложно не думать о том позитивном влиянии, которое проверка имела бы в стране, где высоки не только показатели коррупции, но и нынешние показатели убийств, которые в некоторых городах сравнялись с показателями убийств в годы конфликта или превысили их (см. A/HRC/28/3/Add.1).

---

countries. Repairing or wresting the ties that bind?” *Europe-Asia Studies*, vol. 66, No. 2 (February 2014).

22. Действительно, именно превентивный потенциал проверки, потенциал, который вытекает из ее способности уничтожать преступные сети, является как наиболее сильным ее оправданием, так и наилучшим объяснением того, как она действует<sup>7</sup>. Разумеется, что это лучше, чем аргументы в пользу сдерживающего воздействия проверки; наделение проверки мощной функцией сдерживания не является особенно убедительным. Например, если более серьезные формы наказания (включая смертную казнь) в прочно утвердившихся, эффективных и оперативных правовых системах имеют сомнительную ценность с точки зрения сдерживания, то было бы не совсем неестественным полагать, что сдерживание не является одним из самых сильных аргументов в пользу проверки с учетом всей неопределенности той или иной переходной ситуации. В этом контексте релевантными являются две следующие основные формы неопределенности: первая форма касается хода переходного периода. Этот вывод, особенно на стадии, предшествующей переходному периоду, или даже на ранних стадиях переходного периода, о том, что новое правительство посредством проверки сможет консолидировать свою власть и реализовать программу проверки благонадежности, редко является предрешенным. Эта неопределенность может ослабить сдерживающий потенциал любой предложенной меры (и может в действительности создать стимулы для блокирования переходного процесса). Вторая форма касается неопределенности относительно вероятности того, что виновные будут привлечены к ответственности в какой-либо форме. В литературе по криминологии отмечалось, что за определенным порогом, в конечном счете, степень определенности быть подвергнутым аресту, суду и осуждению и, следовательно, понести наказание в определенной форме оказывает большее сдерживающее воздействие, чем продолжительность тюремного заключения. В странах, где сектор безопасности и правосудия дезорганизован, это очень маловероятно. Тогда сомнительно, что проверка благонадежности оказывает значительное сдерживающее воздействие.

23. Однако имеет смысл полагать, что проверка все-таки имеет превентивную функцию и что предотвращение — это не одно и то же, что сдерживание<sup>7</sup>. Аргумент о сдерживающем воздействии акцентирован на возможной реакции людей на конкретные меры, но довод в пользу проверки функционирует на другом, более структурном уровне. Согласно этому аргументу, проверка чем-то похожа на меру по борьбе с мафией. Таким образом, ее цель заключается в первую очередь не в том, чтобы послать определенный сигнал отдельным лицам (т.е. что они потеряют свою работу и социальный статус, если они будут замешаны в определенном поведении), а чтобы демонтировать структуры, в рамках которых отдельные лица (которые, кстати, могли воздерживаться от преступной деятельности, независимо от того, отвечало ли это интересам этих структур или нет) фактически совершили преступные деяния. Тогда в защиту проверки благонадежности можно привести аргумент о том, что она может предотвращать повторное совершение нарушений, необязательно в силу того, что предусматриваемые ею санкции (потеря работы, общественного авторитета и т.д.) являются достаточными для сдерживания физических лиц, а в силу того, что она уничтожает преступные сети, даже если она не охватывает каждого участника деятельности, нарушающей права других. Это также означает, что

<sup>7</sup> Дальнейшее развитие этого аргумента см. de Greiff, “Vetting and transitional justice”, in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*.

меры по проверке благонадежности могут быть стратегически нацеленными, и этот момент будет проанализован ниже.

24. В предыдущих пунктах Специальный докладчик охарактеризовал потенциал проверки благонадежности и попытался указать некоторые причины, по которым он столь много внимания уделил обсуждениям, посвященным институциональным реформам переходного периода и гарантиям неповторения. Однако разумеется, что этот потенциал не всегда реализуется.

## **В. Сложные проблемы**

25. В действительности, проблемы, возникающие в связи с проверкой благонадежности, являются очень серьезными. Можно утверждать, что среди мер в области правосудия переходного периода проверка благонадежности более часто подвержена политическим манипуляциям. Это можно объяснить следующими факторами: начнем с того, что судебное преследование в постконфликтный период или переходный период проводится нечасто и что оно, как правило, сопряжено с недостаточными процессуальными гарантиями для защиты от удобных политических манипуляций; и мероприятия, во время которых констатируется истина, особенно в рамках комиссий по установлению истины, также являются чрезвычайными событиями и их публичное освещение является одним из многих факторов, которые дают таким комиссиям возможность не попасть в ловушку узкопартийной политики. Вместе с тем проверка, как правило, сопряжена с тысячами людей и процедуры скорее чаще, чем реже осуществляются при незначительном контроле со стороны общественности, обычно проводятся либо учреждениями, близкими к исполнительной власти, либо теми самими учреждениями, члены которых подвергаются проверке. Видимо, в результате этого они предоставляют слабые процессуальные гарантии и, вопреки даже наилучшему исходу судебного преследования или констатации истины, на чашу весов брошен (в определенной степени) контроль публичных институтов — мощный стимул участвовать в нем для достижения узкопартийных политических целей<sup>8</sup>. Проверка может влиять на распределение власти, когда некоторые политические группы могут быть в несоразмерной степени затронуты процессом проверки, а другие группы могут обрести влияние благодаря процессу. Вместо того, чтобы устанавливать ответственность за совершенные в прошлом нарушения, процедура проверки может стать объектом манипуляции для текущих политических целей. В процессе политической изоляции в Ливии критерии для дисквалификации были столь расплывчатыми, что они привели не только к отстранению от власти должностных лиц эры Каддафи, но и к маргинализации некоторых членов одной стороны политического спектра (включая тех, кто были назначены в результате национальных выборов), что способствовало дестабилизации и без того неустойчивого переходного процесса.

---

<sup>8</sup> Что касается обзора, посвященного приданию политической окраски процессам люстрации в Центральной и Восточной Европе, то см. Cynthia M. Horne and Margaret Levi, "Does lustration promote trustworthy governance? An exploration of the experience of Central and Eastern Europe", in *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Janos Kornai and Susan Rose-Ackerman, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2004).

26. Политическое манипулирование проверкой благонадежности, используемое как один из способов, например, для подавления политических оппонентов, уже сопряжено с выходом за порог политической оппозиции по отношению к проверке, который многие страны никогда не переходят. Переходное правительство, которое состоит из представителей разных политических фракций с различными программами или которое имеет ограниченную легитимность, может столкнуться с трудностями в плане проведения политически чувствительного процесса проверки; или, как это очень часто происходит, старшие сотрудники служб безопасности и политики могут сохранять свои властные полномочия после окончания конфликта или падения авторитарного режима и эффективно противодействовать налаживанию процесса проверки.

27. Хотя многие страны могут приводиться в качестве примеров политического сопротивления проверке, недавней и текущей иллюстрацией этого является Непал. Несколько обязательств были закреплены во Всеобъемлющем мирном соглашении 2006 года, временной конституции 2007 года и последующих соглашениях для установления ответственности за серьезные нарушения, совершенные в течение 10-летнего вооруженного конфликта. Различные национальные организации гражданского общества и международные действующие лица неоднократно призывали правительство, вооруженные силы и другие службы безопасности провести процесс проверки. В постановлении от 2012 года Верховный суд Непала признал проверку как одну из мер в области правосудия переходного периода и поручил правительству разработать новый закон о проверке благонадежности и принять временные руководящие принципы в отношении проверки благонадежности государственных служащих при новых назначениях, повышении в должности и переводах до тех пор, пока не будет принят закон о проверке благонадежности<sup>9</sup>. Несмотря на неоднократные обещания и требования, эти инструкции не соблюдались, и до настоящего времени старшие сотрудники службы безопасности и государственные должностные лица эффективно сопротивлялись не только уголовному преследованию, но и установлению процесса проверки.

28. Если предположить, что страны могут преодолеть политическое сопротивление в отношении проверки и им удастся избежать политического манипулирования ею, они обязательно столкнутся с целым рядом очень сложных проблем, обусловленных сложностью этого вопроса.

29. Для начала следует отметить, что сама разработка процедуры проверки сопряжена с высокой степенью сложности. Следующий (частичный) перечень структурных переменных, по которым необходимо принять сложные решения, является иллюстрацией этих сложных проблем:

а) программы проверки благонадежности отличаются с точки зрения их целей. Необходимо делать выбор как в отношении учреждений, где проверка будет проводиться, так и должностей в этих учреждениях, которые станут предметом проверки<sup>10</sup>;

<sup>9</sup> См., например, *Sunil Ranjan Singh v. the Government of Nepal* (case No. 067/2067).

<sup>10</sup> Больше число стран приняли программы проверки благонадежности для военнослужащих вооруженных сил и сотрудников полиции по сравнению с программами проверки в судебной системе. Меры в области правосудия переходного периода, принятые в Греции и Германии, также включают в себя проверки всех высших учебных заведений. Предложения о необходимости подвергнуть проверке сектор СМИ и другие

b) программы также отличаются с точки зрения критериев проверки, т.е. какие именно нарушения и злоупотребления эта система призвана охватить;

c) могут также приниматься различные решения относительно видов доказательств, допустимых в процессе, и — что важно — относительно критериев для вынесения определений<sup>11</sup>;

d) не все программы являются одинаковыми с точки зрения налагаемых ими санкций — даже увольнения могут производиться по-разному (начиная с относительно мягких санкций, когда людям дается возможность уйти в отставку, не раскрывая факт их участия в поведении, которое было сочтено нарушением). Санкции по итогам проверки могут быть сопряжены с различной степенью публичного освещения и потенциальными ограничениями при поиске работы в различных секторах в будущем;

e) и наконец, что наиболее важно с точки зрения верховенства права, программы отличаются с точки зрения созданных надзорных или апелляционных механизмов.

30. Помимо сложных проблем, возникающих на стадии разработки, существуют также более сложные проблемы на имплементационной или оперативной стадиях. Истинное положение дел заключается в том, что во многих обстоятельствах, но особенно в постконфликтных контекстах, программы проверки благонадежности функционируют в условиях, которые бросали бы вызов любой системе. В рамках программ, как предполагается, должно проверяться очень большое число людей на основе разных критериев (причем не всегда полностью установленных раз и навсегда) и информации, которая редко является полной, а ее достоверность зачастую вызывает сомнения. Они также почти всегда действуют в условиях жестких временных ограничений.

31. Случай с Либерией, где национальное переходное правительство при поддержке Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) провело проверку благонадежности сотрудников либерийской национальной полиции и других гражданских служб в период 2004 и 2006 годов, наглядно демонстрирует некоторые проблемы, сопряженные с усилиями по проверке, особенно в постконфликтный период, и условиями низкой степени институционализации<sup>12</sup>. Несмотря на значительные усилия, была получена лишь ограниченная информация о причастности офицеров на действительной службе к нарушениям прав человека в годы конфликта: уголовные дела были практически уничтожены; информация, содержащаяся в докладах неправительственных организаций, в досье Специального суда для Сьерра-Леоне и Комиссии по

---

профессиональные сектора, не были необычными после переходных процессов в Восточной и Центральной Европе, и, разумеется, что многие страны, включая все вышеупомянутые страны, использовали процессы проверки в отношении некоторых выборных и других правительственных органов.

<sup>11</sup> Как и административные процедуры, программы проверки используют не стандарт «отсутствия каких-либо разумных сомнений», а концепцию «большой вероятности» или аналогичные концепции.

<sup>12</sup> Роль МООНЛ включала в себя содействие реформированию и перестройке полиции и других гражданских служб безопасности, включая определение состава, отбор и проверку благонадежности членов новых полицейских сил (см. резолюцию 1509 (2003) Совета Безопасности и S/2003/875).

установлению истины и примирению в Сьерра-Леоне, а также в базах данных по вопросу о процессе разоружения, демобилизации, реабилитации и реинтеграции, как правило, не изложена таким образом, чтобы можно было делать перекрестные ссылки на фамилии; по итогам посещений полицией МООНЛ и кадровой секцией либерийской национальной полиции общин, выходцами из которых являются проходящие действительную службу офицеры, не удалось собрать много информации из-за крупнейшего перемещения, имевшего место во время конфликта, и проблем с безопасностью, ощущаемых членами общин; и публикация фамилий проходящих действительную службу офицеров в национальных средствах печати привела к подаче лишь четырех жалоб<sup>13</sup>, которые в результате расследования были признаны ложными<sup>14</sup>.

32. Трудности со сбором информации, касающейся критериев в области прав человека, имели место в различных случаях. В период с 1999 года по 2002 год Миссия Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине (МООНБГ) подвергла проверке благонадежности более 23 000 полицейских в стране по различным критериям, включая права человека. МООНБГ создала сложную систему сбора анкетных данных полицейских (см. резолюцию 1088 (1996) Совета Безопасности). Она имела доступ к базам данных Международного трибунала по бывшей Югославии и производила в них поиск, содержала полевые отделения на всей территории Боснии и Герцеговины и собирала информацию от потерпевших и свидетелей относительно нарушений за период с начала вооруженного конфликта. Кроме того, эта миссия систематически изучала доклады национальных и международных правительственных и неправительственных организаций, и наконец в вопросниках, заполненных сотрудниками во время их регистрации МООНБГ, иногда содержалась релевантная информация об их послужном списке в период вооруженного конфликта. На этой основе порядка 200 проходящих действительную службу полицейских были идентифицированы как сотрудники с сомнительным послужным списком, что стало причиной инициирования новых расследований МООНБГ для подтверждения предполагаемых нарушений. В конечном счете, в результате всеобъемлющего процесса сбора данных и расследований около 60 сотрудников из общего числа 23 000 полицейских были отстранены от должностей на основаниях, связанных с правами человека. Несмотря на огромные усилия со стороны Миссии, количество увольнений на основании проступков во время вооруженного конфликта было сравнительно незначительным, причем не только по отношению к в общей сложности порядка 500 полицейских, уволенных по другим основаниям, но и масштабам преступлений, совершенных во время вооруженного конфликта, и ключевой роли, которую играли сотрудники в форме при совершении этих преступлений<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Следует отметить, что фотографии сотрудников не публиковались, что осложнило идентификацию сотрудников-нарушителей, что в Либерии высок показатель неграмотности и что тираж национальных газет не превышает 20 000 экземпляров и является очень ограниченным за пределами Монровии.

<sup>14</sup> Это не означает, что процесс проверки не имел последствий. Фактически, порядка 60 процентов сотрудников либерийской национальной полиции были дисквалифицированы, однако лишь несколько из них были отстранены от должности на основании нарушений прав человека. Большинство увольнений было связано с тем, что сотрудники не отвечали критериям, связанным с образованием, или иным критерием.

<sup>15</sup> См. Alexander Mayer-Rieckh, "Vetting to prevent future abuses: reforming the police, courts, and prosecutors' offices in Bosnia and Herzegovina" in *Justice as Prevention: Vetting Public*

33. В общем и в частности, с превентивной точки зрения число подвергнувшихся проверке лиц само по себе не является показателем успеха (или провала). Как утверждалось ранее, а также в контексте стратегии уголовного преследования, в других документах (см. A/HRC/27/56) чрезвычайно важная превентивная цель состоит в уничтожении сетей, а не в широком распространении «санкций». Однако проблема заключается в том, что большинство (хотя и не все) усилий по проверке в секторе безопасности не были адресными, а общими, и в этом смысле не особенно стратегическими. На этом фоне можно отметить, что низкие числа все-таки стали более красноречивыми, и то, что они говорят, не свидетельствует об огромном успехе.

34. Трудности, связанные с информацией, касаются не только доступности или надежности (так сказать вопросы «предложения»). Они также связаны с вопросом замысла или «спроса». Во время соответствующих процессов отдельные лица подвергаются проверке по различным критериям, одни из которых касаются «способности» (квалификация, учебная подготовка), а другие — «добросовестности» (соблюдение прав человека, неподкупность), помимо других демографических критериев (пол, место рождения, этническая принадлежность, вероисповедание). Разумеется, что в идеальном мире существует стимул проверять людей в соответствии с наиболее полным комплексом проверочных критериев. В реальном мире, где ощущается нехватка информации, каждое добавление критерия или целей проверки влечет за собой «издержки». Так, для иллюстрации этого следует отметить, что проверка благонадежности полицейских в Боснии и Герцеговине первоначально основывалась на критериях, которые включали в себя регистрацию, возраст, национальность, подготовку, результаты работы, поведение, судимости, а также несовершение актов жестокости во время вооруженного конфликта. В ходе этого процесса был установлен новый критерий для проверки того, не занимали ли незаконно полицейские жилища беженцев или внутренне перемещенных лиц. В результате этого была запрошена дополнительная информация по более чем 23 000 сотрудникам полиции и необходимо было определить, занимает ли каждый сотрудник жилье на законных основаниях. В результате этого было выявлено почти 8000 полицейских сотрудников, незаконно занимавших жилые помещения, причем это также еще более затянуло процесс и способствовало созданию трудностей с его своевременным завершением (см. S/2002/1314).

35. Сама по себе сложность не является основной проблемой; проблема заключается в тенденции разрабатывать программы проверки благонадежности без какого-либо учета условий, которые необходимо выполнить для решения поставленных задач, включая наличие доказательств или даже объем рабочей нагрузки, которая ляжет на такие программы<sup>16</sup>. Когда замысел выходит столь далеко за пределы возможностей и игнорирует столь много ограничений, вероятность успеха уменьшается.

---

*Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007).

<sup>16</sup> В этом смысле проблема аналогична сложным проблемам, затронутым мандатами комиссий по установлению истины, которые отходят от критерия «профессиональной пригодности» (см. A/HRC/24/42).

## С. Пути решения сложных проблем

36. Вопрос о политической оппозиции по отношению к проверке благонадежности может решаться как посредством усиления стимулов (спрос) для нее, так и посредством ослабления оппозиции к ней. Что касается первого момента, то одним из постоянных факторов в работе Специального докладчика являлась необходимость особо подчеркивать, что почти без исключения именно неустанными усилиями организаций гражданского общества можно объяснить относительный успех в области правосудия переходного периода. Также обстоит дело и с проверкой благонадежности. В конечном счете, политические издержки и риски, сопряженные с отстранением от власти тех, кто носит оружие, не сорвут программу проверки, только если стимулы для ее создания являются достаточно мощными для преодоления антистимулов. Моральное осуждение отдельных политических лидеров редко является достаточным. С сопротивлением следует бороться посредством задействования других источников спроса, и они, как правило, исходят от гражданского общества. Однако организации гражданского общества в значительно меньшей степени знакомы с альтернативами проверке, чем с другими мерами в области правосудия переходного периода. Поэтому активность в ее поддержку также является меньшей. Следовательно, укрепление потенциала гражданского общества в отношении проверки может стать катализатором поддержки в ее пользу.

37. В некоторых контекстах, по всей видимости, отсутствуют способы для эффективного преодоления оппозиции по отношению к проверке. Необходимы другие стратегии для установления определенной степени контроля над сотрудниками служб безопасности. Существуют ситуации, когда даже элементарный вопрос о том, кто работает в той или иной службе безопасности, не имеет четкого ответа. В Демократической Республике Конго, например, проверка полиции была одним из возможных видов деятельности в области реформы, который регулярно обсуждался после создания в 2003 году переходного правительства<sup>17</sup>. Однако, помимо политической и внутренней полицейской оппозиции по отношению к проверке, также отсутствовали институциональные условия для проверки. Хотя национальная конголезская полиция была номинально объединена, на внутреннем уровне полиция была по-прежнему разделена и бывшие враждующие фракции продолжали вмешиваться в деятельность полиции. По оценкам, число полицейских в стране варьировалось от 80 000 до 110 000 сотрудников. Система управления кадрами полиции отсутствовала, как и основная информация о полицейских. Полицейские не имели удостоверений личности и общественности не всегда удавалось определить, кто является полицейским, а кто нет. Более того, наиболее неотложные усилия по реформированию полиции были нацелены на подготовку полиции к эффективному обеспечению безопасности на выборах в середине 2005 года. В результате этого планы установления процесса проверки не реализовывались. Вместо этого усилия по реформированию полиции были нацелены на установление регистрационного процесса для определения числа полицейских и пара-

<sup>17</sup> Кроме того, на предмет проверки также были рассмотрены другие ведомства в сфере безопасности. В частности, члены сил обороны подверглись проверке в контексте процесса реорганизации, интеграции бывших враждующих вооруженных групп в состав вооруженных сил Демократической Республики Конго (ВСДПК).



метров будущего процесса кадровой реформы, включая проверку благонадежности.

38. Аналогичным образом, в Бурунди, согласно Арушскому соглашению о мире и примирении 2000 года, были распущены все правоохранительные органы, а их члены были сведены в одно ведомство, национальную полицию Бурунди, со штатом более 17 000 сотрудников. Однако точное число сотрудников, «унаследованных» от предыдущих ведомств, их уровень образования и их профессиональный уровень нельзя было определить из-за оперативного процесса интеграции различных групп сотрудников с в огромной степени разными послужными списками. В результате этого министерство общественной безопасности столкнулось с трудностями с контролированием полицейского персонала и управлением им, в результате чего сложилась культура беззакония, а процесс реформирования полиции не мог продвигаться вперед. В 2008 году министерство провело перепись и процесс идентификации для регистрации и выдачи служебных удостоверений всем полицейским. После этого каждый сотрудник должен был иметь служебное удостоверение и носить видимый жетон. В ходе кампании по информированию общественности до сведения граждан было доведено то, что они могут требовать, чтобы сотрудник идентифицировал себя. Благодаря переписи и требованию о ношении удостоверения была установлена определенная степень подотчетности перед общественностью, когда граждане могли определять личность полицейских и увязывать полицейскую деятельность с конкретными правонарушениями. Процесс также создал возможность определения личности и наложения санкций на лиц, которые создавали впечатление того, что они являются сотрудниками полиции, но таковыми не являлись. Кроме того, несуществующие фиктивные сотрудники, указанные в платежных ведомостях министерства, могли быть идентифицированы, а выплата их заработной платы была прекращена. База данных по итогам переписи и процесса идентификации легла в основу новой разработанной системы управления кадрами и других усилий в области реформирования (см. A/HRC/30/42/Add.1).

39. Существует много контекстов, когда большой политический капитал тратится впустую во время обсуждений, посвященных проверке, когда совершенно ясно, что до того, как будет создана эффективная программа проверки благонадежности, чрезвычайно важно принять такие элементарные меры, как проведение регистрационной переписи сотрудников служб безопасности. Скорее всего это не только уменьшит вероятность появления оппозиции, но и станет своего рода «передаточным» условием для поддержания дисциплины в службах безопасности и надзора за ними<sup>18</sup>.

40. Один способ для уменьшения оппозиции по отношению к проверке благонадежности в некоторых контекстах, хотя и не во всех, и в то же время для сокращения спроса в отношении системы (в том числе посредством уменьшения числа людей, подвергаемых проверке) — это сужение направленности программ или их поэтапное развертывание. В Кении Комиссия по национальной полицейской службе в 2011 году была наделена мандатом на проведение про-

<sup>18</sup> Эта ситуация весьма схожа со случаем, когда правоспособность является своего рода «передаточным» правом для граждан, которое открывает доступ к другим правам (см. A/HRC/30/42).

верки благонадежности всех 80 000 полицейских в стране<sup>19</sup>. Комиссия посвятила много времени разработке нормативной базы для процесса проверки и создания секретариата по проведению проверки. Процесс проверки благонадежности начался в декабре 2013 года. По прошествии года работы Комиссия завершила проверку благонадежности 198 полицейских сотрудников самого старшего уровня, что составляет примерно 0,25 процента от общего числа сотрудников, подлежащих проверке, в то время как проверка благонадежности следующего уровня только началась. Из 198 старших сотрудников 17 были признаны непригодными. Комиссия была подвергнута критике не только за то, что, по мнению общественности, количество увольнений является малым, но и за низкие темпы работы. Задержки были вызваны сложностью процедур проверки, оперативными проблемами и проблемами в сфере безопасности, внутренними управленческими вопросами или нехваткой финансовых средств. Если бы программа разрабатывалась или реализовывалась поэтапным образом, то, по крайней мере, ожидаемые результаты были бы достигнуты более эффективным образом.

41. С чего начать процесс проверки, который касается некоторых, но не всех сотрудников того или иного ведомства, зависит от обстоятельств, и могут существовать некоторые контексты, в которых это работать не будет. Можно представить определенные места, где уделение пристального внимания сначала категориям должностных лиц, которые, по всей видимости, окажут наибольшее сопротивление, с тем чтобы подрывные элементы были нейтрализованы на раннем этапе, окажется эффективным. В отличие от этих мест в других местах проведенная сначала доработка стратегии проверки, позволяющая накопить опыт или информацию и укорениться другим реформам в секторе безопасности до рассмотрения наиболее противоречивых дел, может быть более полезной. Удивительно, что альтернативе адресной проверке с различными этапами уделялось незначительное систематическое внимание. Иными словами, как и уголовное преследование в условиях перехода может быть активизировано посредством формулирования стратегии уголовного преследования по типу стратегии, поддержанной Специальным докладчиком в его ранее представленном докладе (A/HRC/27/56), проверка может выиграть от разработки соответствующей стратегии проверки благонадежности.

42. Цель такой стратегии может заключаться в уменьшении сопротивления не только посредством «целевого применения», но и посредством принятия методов «мягкой люстрации» или «косвенной проверки». «Мягкая» люстрация, как она применялась в Польше в конце 1990-х годов, являлась одной из форм проверки, по итогам которой наказывались только те, кто лгал во время люстрации: должностные лица, которые рассказали правду об их сотрудничестве с секретными службами, санкциям не подверглись. Лишь те должностные лица, которые делали недостоверные заявления во время люстрации, потеряли свои должности<sup>20</sup>. Разумеется, что система не применялась в первую очередь только к членам служб безопасности, ее главной целью были лица, занимающие политические должности, или лица из некоторых секторов гражданской службы.

<sup>19</sup> См. National Police Service Act (2011), part II, section 7, and National Police Service (Vetting) Regulations (2013).

<sup>20</sup> Закон Польши о люстрации, принятый 11 апреля 1997 года. См. также Roman David, *Lustration and Transitional Justice: Personnel Systems in the Czech Republic, Hungary, and Poland* (Philadelphia, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2011).

Формы «мягкой люстрации» для сотрудников служб безопасности необходимо будет модифицировать, с тем чтобы учесть особый характер их обязанностей и функций. «Мягкие» формы проверки благонадежности, которые также включают меры, позволяющие людям без шума уходить со своих должностей, могут принимать формы, которые заслуживают большего внимания, особенно в сочетании с другими мерами, которые могут содействовать достижению других целей в области правосудия, таких как установление истины или другие формы институционального обновления. Они могут также сочетаться с ограниченными формами проверки, такими как простая проверка новых назначений, повышений в должности или переводов.

43. «Косвенная проверка» это название, которое может использоваться для стратегий, создающих стимулы для сотрудников-нарушителей освободить свои должности. Крайне косвенная проверка, которая, строго говоря, уже, видимо, не является одной из форм проверки с учетом общего характера стимулов (которые поэтому применяются везде и более не проводят различий на основании индивидуального поведения), просматривается, например, либо в стимулах для досрочного выхода на пенсию, либо, как в случае Испании после переходного периода, в сокращении обязательного возраста выхода на пенсию (до 65 лет) и установлении «активного пенсионного» режима. В результате этого большинство генералов, которые служили в период правления авторитарного режима, должны были уйти в отставку, сохранив, однако, свои звания, и им была предоставлена работа вне военной структуры командования, например в научно-исследовательской области или в сфере управления лесным хозяйством. Меры такого рода позволяют производить поколенческое обновление в секторе безопасности, не создавая такого же рода оппозицию, что и меры проверки, нацеленные на отдельных лиц (см. A/HRC/27/56/Add.1).

44. В конечном счете, в Аргентине сложились, причем не всегда задуманные, особо интересные формы «косвенной проверки». В результате принятия законодательства для повышения как транспарентности, так и степени участия гражданского общества в парламентских дебатах организации гражданского общества получили право выступать на дебатах, касающихся продвижения на должности самого старшего ранга в секторе безопасности. Это, по-видимому, хрестоматийный случай стратегии, которая пересматривает стимулы для выхода на пенсию: кандидаты на продвижение на самые высокие должности с темным прошлым могут быть уверены, что неправительственные организации будут выступать на дебатах, и это игнорировать невозможно. С учетом того, что управомочивающее законодательство было даже не связано с проверкой благонадежности, а касалось только процедур конгресса, никто не может очень сильно жаловаться. Однако, поскольку после получения определенного звания трудно остаться в секторе безопасности, если не претендовать на повышение, система не предусматривает мощных стимулов для выхода в отставку, и это весьма эффективно использовалось правозащитными неправительственными организациями в Аргентине. Таким образом, будучи довольно «косвенной», эта практика, тем не менее, является одной из эффективных форм проверки благо-

надежности<sup>21</sup>. Широкие возможности для политики подобного рода по-прежнему открыты.

### III. Прочие меры

45. Хотя Специальный докладчик убежден в том, что существует масса возможностей для творческого осмысления путей преодоления или смягчения возникших проблем, особенно (хотя и не исключительно) в тех случаях, когда концепция проверки, которая была разработана для потерпевших крах поставторитарных переходных процессов, применяется в постконфликтных ситуациях, истина заключается в том, что по многим причинам подход в отношении недопущения повторения нарушений в контексте сектора безопасности не должен сводиться лишь к проверке. Существуют и другие профилактические меры, на которые он хотел бы обратить внимание в настоящем докладе.

#### A. Определение роли полиции, армии и разведывательных служб

46. В большом числе стран, где происходили зверства, правовые документы достаточно двусмысленно трактуют различные функции различных элементов сектора безопасности. В еще большем числе стран армия применялась в операциях по борьбе с мятежом и по противодействию терроризму в пределах их границ, в целях борьбы с беспорядками, а также в операциях по борьбе с преступностью, например в войне с наркотиками. Странам, стремящимся к выработке превентивной стратегии, было бы неплохо обеспечить, чтобы в их конституциях было четко определено различие между функцией внешней защиты, которую выполняют вооруженные силы (и строгими правилами, определяющими возможность их внутреннего применения), и функциями обеспечения внутренней безопасности, которые выполняет полиция. Там должны быть также определены точные функции и ограничены полномочия как внутренних, так и внешних разведывательных служб.

47. Отсутствие таких разграничений может привести, и зачастую приводит, к политизации вооруженных сил, подвергает их опасности коррупции, искажает представление о том, какой должна быть их роль в обществе, помещает их в ситуации, к которым они не подготовлены, и может привести к созданию стимулов для заинтересованности (включая экономическую заинтересованность), не согласующейся с их ролью. В конечном итоге такие ситуации могут привести к «милитаризации» политики. Кроме того, это имеет следствием сопутствующее ослабление полицейской службы, чьи обучение и оснащение, хотя в теории они наилучшим образом подходят для целей обеспечения внутренней безопасности, в результате страдают, что низводит их до состояния, в котором коррупция и другие формы преступности становятся привлекательными, усиливая тем самым глубокую дисфункцию, которую легко можно наблюдать во многих полицейских службах в странах, где военные имеют слишком широкие полномочия.

<sup>21</sup> См. Valeria Barbuto “Strengthening democracy: ‘impugnación’ procedures in Argentina”, in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007).

## **В. Рационализация деятельности служб безопасности**

48. В период конфликта, а также в условиях авторитаризма зачастую наблюдается рост различных органов безопасности (в том числе служб безопасности), которые имеют частично дублирующие друг друга мандаты и зачастую смежное подчинение. Рационализация сектора безопасности в целях упорядочения как деятельности служб, так и порядка подчинения и усиления гражданского надзора для обеспечения соблюдения установленных конституцией функций является крайне важным элементом долгосрочной превентивной политики. В настоящем докладе Специальный докладчик не может подробнее останавливаться на такого рода реформе, однако хотел бы особо отметить ее важность.

49. Кроме того, в период конфликта и в условиях авторитаризма зачастую отмечается рост числа негосударственных вооруженных групп. В зависимости от конкретных обстоятельств могут приниматься различные меры для предупреждения их дальнейшего участия в нарушениях прав человека, включая их роспуск, разоружение, демобилизацию и социальную реинтеграцию их членов или же проверку их членов и их интеграцию в состав законных структур обеспечения безопасности.

50. Рационализации деятельности служб безопасности серьезно способствовала бы — что имело бы значительный превентивный потенциал — увязка расходов на цели безопасности с объективными оценками риска, что могло бы стать предметом общественных дискуссий (соответствующих законным требованиям конфиденциальности). Финансовые и страховые компании на постоянной основе проводят сложнейшие оценки рисков (в том числе по ряду факторов безопасности). С учетом огромных расходов в области обеспечения безопасности, вмененных издержек (включая неиспользованные возможности для инвестиций в социальный сектор, способные устранить некоторые из факторов, с которыми соотносятся нарушения), тенденции к использованию бюджетов в сфере безопасности для сокрытия неправомερных ассигнований и незаконных расходов, а также истории нарушений прав человека чрезмерно раздутыми силами безопасности следует поощрять усиление общественного контроля за взаимосвязью между расходами на деятельность по обеспечению безопасности и реальными рисками (сообразуясь в данном контексте с потребностями населения, в первую очередь маргинальных и уязвимых групп, в плане безопасности).

## **С. Сужение сферы юрисдикции военных судов**

51. Специальный докладчик вновь заявляет, что в международном праве четко определено, что юрисдикция военных судов ограничивается лишь военными функциями, то есть судопроизводством в отношении военнослужащих и в связи с военными преступлениями, такими как мятеж (см., например, A/61/384 и E/CN.4/2006/58)<sup>22</sup>, и что судебное производство в отношении гражданских лиц в военных судах или судебное производство в отношении военнослужащих за

<sup>22</sup> См. также Juan Carlos Gutiérrez and Silvano Cantú, “The restriction of military jurisdiction in international human rights protection systems”, *International Journal on Human Rights*, vol. 7, No. 13 (July 2010).

иные, нежели военные, преступления противоречит международному праву, само по себе является нарушением прав и, более того, является одним из наиболее распространенных способов покрывать нарушения (см. A/HRC/30/42). Это — серьезная проблема во многих странах, включая Египет, Камбоджу, Колумбию, Мексику, Непал и Соединенные Штаты Америки. Первостепенное внимание в политике недопущения повторения нарушений следует уделять сужению сферы юрисдикции военных судов до судопроизводства лишь в отношении военного персонала за нарушения воинской дисциплины, и необходимо обеспечивать, чтобы юрисдикция обычных судов превалировала над юрисдикцией военных судов в части проведения расследований и судебного преследования за якобы имевшие место преступления, характеризующиеся нарушениями прав человека, в том числе в тех случаях, когда предполагаемые действия были совершены военнослужащими (см. A/68/285).

#### **D. Укрепление гражданского контроля и надзора за структурами обеспечения безопасности**

52. Общая цель реформ сектора безопасности в поставторитарном или постконфликтном обществе не обязательно сводится в первую очередь к уменьшению размеров или расходов структур обеспечения безопасности, а тем более к их ослаблению. Цель состоит в обеспечении профессионализма этих органов, в недопущении того, чтобы власть, которая неизбежно проистекает из монополии законной и повсеместно присутствующей силы, перетекала в другие сферы, включая политику и экономику, и, самое главное, в обеспечении гражданского контроля и надзора за ними, причем эти контроль и надзор должны, безусловно, вписываться в рамки закона и в полной мере отвечать всем соответствующим международным стандартам.

53. Усилению гражданского надзора способствует формирование подлинно гражданского министерства обороны (это не то же самое, что назначение гражданского министра), отвечающего за административные аспекты деятельности оборонного сектора и, что еще важнее, представляющего главу государства, а также ответственного за разработку оборонной политики, возможно в рамках совета национальной безопасности, с опорой на рекомендации личного состава вооруженных сил. Министерство должно также руководить составлением военного бюджета, формированием кадровой политики и осуществлять общий надзор за вооруженными силами. Кроме того, важными элементами превентивной стратегии должны быть эффективный парламентский надзор за всеми соответствующими аспектам функционирования вооруженных сил (политика, бюджет, закупки, продвижение по службе и т. д.), а также другие механизмы надзора, контроля и учета (такие как эффективные внутренние дисциплинарные механизмы, независимые органы по правам человека, управления омбудсменов, механизмы судебного надзора и неофициального контроля, включая средства массовой информации и НПО, занимающиеся вопросами прав человека). Как показывает опыт, гражданский надзор более эффективен, если он осуществляется одновременно по нескольким каналам.

## Е. Ликвидация прерогатив военных

54. Одним из последствий участия военных в выполнении не свойственных им функций является наличие «прерогатив», которые зачастую включают в себя контроль над различными аспектами политики и экономики. Они включают в себя «опекунские полномочия», такие как право назначать членов законодательного органа (например, в Мьянме — 25 процентов его состава), что в сочетании с требованиями подавляющего большинства голосов гарантирует военным возможность применения вето в отношении нормотворческих и конституционных реформ. Эти полномочия могут также включать в себя непропорционально широкое участие в работе советов безопасности, предполагающее нечто большее, чем консультативные полномочия, и обеспечивающее военным реальный контроль в важнейших вопросах, включая иногда решение о том, когда объявлять чрезвычайное положение (с соответствующей приостановкой действия прав и угрозой поражения в правах),<sup>23</sup> гарантированные финансовые ресурсы при минимальных надзоре и транспарентности и практически ничем не ограниченные возможности для участия военной промышленности и военных в бизнесе. Эти прерогативы, «авторитарные анклав» или неконтролируемые сферы автономии должны быть ликвидированы в рамках превентивной стратегии. Они ослабляют гражданский надзор и контроль за вооруженными силами, имеют пагубные последствия для экономического развития, подрывают демократию и верховенство права и наносят ущерб транспарентности в управлении.

55. Одна из причин, по которым даже тем военным, которые не имеют политической власти, удается добиться для себя столь большого числа серьезных прерогатив или «зарезервировать сферы действия», заключается в том, что гражданское общество обладает относительно слабой технической подготовкой в вопросах оборонной политики. Специальный докладчик настоятельно призывает государства и международные организации инвестировать в развитие таких способностей. Для реального гражданского надзора за военными необходимо решительно оспорить их якобы монопольное владение знаниями и опытом в вопросах обороны, включая стратегию, составление бюджета, вопросы вооружений и т.д. Политику, направленную на предотвращение нарушений прав человека, можно было бы значительно укрепить, если бы ее разработчики обращали внимание на условия, при которых мог бы осуществляться эффективный гражданский надзор за вооруженными силами. Осознанное участие субъектов гражданского общества в процессе реформы сектора безопасности в значительной степени формирует ее направленность и масштабы.

---

<sup>23</sup> Согласно конституции Чили 1980 года половина мест в могущественном Совете национальной безопасности была предоставлена военным. В результате проведенных в 2004 году реформ Совет превратился в консультативный орган, созываемый президентом по его желанию. См., например, David Pion-Berlin, “Defense organization and civil-military relations in Latin America”, *Armed Forces & Society*, vol. 35, No. 3 (April 2009).

## IV. Выводы и рекомендации

56. В своем последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/30/42) Специальный докладчик отмечал, что институциональные реформы являются важным элементом политики недопущения повторения нарушений, однако подчеркивал также, что и другие инициативы, включая инициативы по укреплению гражданского общества и инициативы в сфере культуры и индивидуальных пристрастий, могут существенно способствовать предотвращению повторения нарушений. Кроме того, в контексте настоящего доклада Специальный докладчик хотел бы отметить потенциал программ проверки, однако при этом он считает, что дискуссии по вопросу проверки занимают слишком большое место в тематике недопущения повторения нарушений. Важно поместить проверку в более широкие рамки реформы сектора безопасности и рассматривать профилактику в категориях, отнюдь не ограничивающихся проверкой, какой бы важной она ни была.

### Проверка

57. Специальный докладчик призывает государства, пережившие конфликт и/или репрессии, проводить комплексную политику обеспечения правосудия в переходный период, включая увольнение из органов безопасности лиц, ответственных за нарушения прав человека. Проверка может в значительной степени способствовать переходным процессам. Как и другие меры обеспечения правосудия в переходный период, проверка, когда она осуществляется в рамках комплексной политики обеспечения правосудия в переходный период, может обеспечить признание жертвам, содействовать укреплению доверия в обществе, способствовать социальной интеграции или примирению и укреплению верховенства права. Как механизм нейтрализации тех, кто мешает переходным процессам, проверка может также служить «условием, благоприятствующим» другим мерам обеспечения правосудия в переходный период. В более широком смысле проверка может способствовать профилактике, поскольку она может содействовать ликвидации преступных сетей, которые могут дестабилизировать переходный процесс и представлять серьезную угрозу демократическим институтам и верховенству права.

58. Однако Специальный докладчик также обращает внимание на очень серьезные проблемы, стоящие на пути проверки в переходный период. Политическая оппозиция обычно достаточно серьезна для того, чтобы препятствовать процессам проверки. Проверкой можно также манипулировать в сиюминутных политических целях, вместо того чтобы устанавливать ответственность за прошлые нарушения. Кроме того, имеются огромные проблемы в части осуществления, возникающие на этапах реализации. Обычно в процессе проверки за очень ограниченное время предполагается прозондировать очень большое количество людей по различным критериям, которые не всегда четко определены. Такая проверка требует информации о прежней жизни проверяемых лиц, которую трудно получить и подтвердить, и, как правило, она проводится в условиях ограниченных ресурсов и недостаточных возможностей. Последствиями процесса проверки могут быть также значительные проблемы, влияющие на



окружающие условия, включая дальнейшее ослабление и без того хрупких институтов, что осложняет их задачу по предоставлению услуг и приводит к появлению значительного числа разочаровавшихся лиц, которые могут дестабилизировать ситуацию в плане безопасности.

59. Специальный докладчик настоятельно призывает государства и международные организации инвестировать в развитие потенциала гражданского общества в области проверки и в других областях реформы сектора безопасности. Как правило, организации гражданского общества гораздо меньше знакомы с вопросами проверки и реформы сектора безопасности, чем с другими мерами обеспечения правосудия в переходный период. Военные и другие субъекты в области безопасности обычно предоставляют гражданскому обществу немного возможностей для действий в этой сфере, деятельность в которой они считают своей прерогативой. Однако вооруженные знаниями субъекты гражданского общества могут не только противодействовать сопротивлению в отношении проверки и выступать за реформы, но и предоставить технические знания о проверке, которые редко присутствуют в переходный период. Организации гражданского общества могут также играть важную роль в сборе и анализе информации о прежней деятельности должностных лиц органов безопасности. Такая информация составляет основу любого процесса проверки, но часто она вообще недоступна или отсутствует в том виде, в каком она необходима. Специальный докладчик призывает обучать организации гражданского общества методам сбора и систематизации информации, с тем чтобы она могла использоваться в процессе проверки. В этом контексте особое значение имеет подробная информация о совершивших нарушения прав человека лицах.

60. Специальный докладчик призывает государства, переживающие переходный период, гибко реагировать на функциональные проблемы и оппозицию по отношению к проверке и, настаивая на том, чтобы причастные к серьезным нарушениям прав человека лица удалялись из сектора безопасности или не допускались в него, занимать по отношению к проверке такие подходы, которые имели бы реальные шансы на реализацию. В ситуациях, когда не ясно, кто входит, а кто не входит в состав той или иной структуры обеспечения безопасности, и когда недоступна основная информация о персонале, усилия в области реформы можно первоначально сосредоточить не на проверке, а на переписи персонала. Перепись с меньшей вероятностью вызовет оппозицию, к тому же это своего рода «проходное» условие для обеспечения дисциплины и надзора в секторе безопасности и институциональное условие для других реформ, включая проверку.

61. Специальный докладчик призывает государства, находящиеся в процессе перехода, использовать такие стратегии проверки, которые, подобно стратегиям обвинения, учитывают особенности слабой структурной институционализации и вероятность сильной политической оппозиции к проверке; недостаточные возможности для увольнения всех должностных лиц, причастных к нарушениям прав человека; потенциальные угрозы в области безопасности, связанные с наличием значительного числа должностных лиц, которые были сняты с должностей по результатам проверки; и потенциально негативные последствия неудачного процесса провер-

ки, который не только не достигает заявленных целей, но и, возможно, узаконивает причастных к нарушениям должностных лиц и еще больше подрывает общественное доверие. Одним из стратегических выборов может быть подход по принципу «адресной проверки», ориентированный на лиц определенного ранга или на определенные подразделения в составе той или иной структуры. Адресная проверка не призвана охватить весь персонал; ее цель состоит в том, чтобы ликвидировать преступные сети, нейтрализовать тех, кто мешает работе, или расширить внутри структуры возможности тех подразделений, которые конкретно отвечают за борьбу с преступной деятельностью, например подразделения по обеспечению внутренней дисциплины, и обеспечить подотчетность, содействуя тем самым предотвращению повторения нарушений. В условиях существования реальной оппозиции по отношению к более традиционным формам проверки можно использовать варианты «непрямой проверки», такие как создание стимулов (как позитивных, так и негативных) для выхода на пенсию или для увольнения.

62. Специальный докладчик призывает государства, занимающиеся разработкой процесса проверки, ограничить число применяемых критериев и сосредоточиться главным образом на критериях, относящихся к добросовестности сотрудников, особенно к их послужному списку в плане соблюдения прав человека. Проверка в условиях переходного периода может способствовать нормальному управлению людскими ресурсами в структурах безопасности и помочь подготовиться к такому управлению, но не может подменять его и не должна отождествляться с ним. Цели проверки в контексте правосудия в переходный период имеют отношение в первую очередь к добросовестности персонала и в меньшей степени к уровню его компетенции. На продолжительность процесса также значительно влияют тип и число критериев. Хотя в идеале проверка может быть направлена на обеспечение высочайшего уровня компетентности и добросовестности персонала, затянувшийся процесс проверки поглощает слишком много ресурсов, его трудно поддерживать и он вряд ли достигнет своих целей, особенно цели эффективного содействия ликвидации преступных сетей в разумные сроки. Следовательно, проверка должна быть направлена прежде всего на удаление лиц, совершивших наиболее серьезные нарушения, и на обеспечение по крайней мере минимального уровня добросовестности соответствующего персонала.

#### Прочие меры

63. В настоящем докладе Специальный докладчик помимо проверки обращает внимание на ряд других мер институциональной реформы в рамках сектора безопасности, включая разграничение роли полиции, армии и разведывательных служб; рационализацию деятельности структур обеспечения безопасности; сужение сферы юрисдикции военных судов; усиление гражданского контроля и надзора за сектором безопасности; и ликвидацию «прерогатив» военных.

64. Специальный докладчик призывает государства, выходящие из состояния конфликта или авторитаризма, определить в своих конституциях роль и функции вооруженных сил, полиции, разведывательных служб и других структур обеспечения безопасности, а также провести четкое раз-

личие между функциями вооруженных сил, выполняющих задачу обеспечения внешней обороны, и полиции, выполняющей задачу обеспечения внутренней безопасности. Кроме того, необходимо принять меры для предотвращения дальнейшего участия негосударственных вооруженных групп в совершении нарушений прав человека, включая их роспуск; разоружение, демобилизацию и социальную реинтеграцию их членов; или проверку их членов и их интеграцию в состав законных структур обеспечения безопасности.

65. Специальный докладчик также настоятельно призывает государства укреплять гражданский контроль за армией путем формирования функционального гражданского министерства обороны и создавать в секторе безопасности эффективные механизмы надзора, контроля и учета. Он отмечает, что гражданский надзор более эффективен, если он осуществляется одновременно по нескольким каналам.

66. Специальный докладчик обращает внимание на «прерогативы» военных, которые являются общей особенностью в странах, находящихся в переходном состоянии, и включают в себя контроль над различными аспектами политики и экономики. Он настоятельно призывает государства в качестве элемента превентивной стратегии ликвидировать такие сферы военной автономии.

67. Специальный докладчик призывает те государства, где имеются военные суды, ограничить их юрисдикцию исключительно судопроизводством в отношении военнослужащих за совершение нарушений воинской дисциплины.

68. Специальный докладчик также отмечает, что реформа сектора безопасности является обширной и высокоразвитой сферой политики и практики и что необходимо проделать значительно больший объем работы для изучения превентивного аспекта реформы сектора безопасности. Специальный докладчик призывает к дополнительным обсуждениям и конструктивному диалогу между сообществами, занимающимися вопросами правосудия в переходный период и реформы сектора безопасности, в целях преодоления заблуждений и поиска взаимоусиливающих моментов, ведущих к скоординированным действиям.