

**Генеральная Ассамблея  
Совет Безопасности**

Distr.: General  
10 June 2019  
Russian  
Original: English

Генеральная Ассамблея  
Семьдесят третья сессия  
Пункты 14, 119 и 168

Совет Безопасности  
Семьдесят четвертый год

**Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними**

**Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия**

**Ответственность по защите и предупреждение геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности**

## **Ответственность по защите: извлеченные уроки в вопросах предупреждения**

**Доклад Генерального секретаря**

### *Резюме*

На пленарном заседании высокого уровня шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи (Всемирный саммит 2005 года) государства-члены согласились с тем, что каждое государство несет ответственность по защите своего населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Со времени принятия этих обязательств достигнут определенный прогресс в разработке концепции ответственности по защите и ее практической реализации. Однако в международном сообществе наблюдается вызывающее тревогу ослабление приверженности принципу многосторонности, что также сказывается на его усилиях по предотвращению преступных злодеяний. Его заявления о приверженности все больше расходятся с реальными действиями по защите уязвимого населения в разных частях мира.



В этой связи сохраняется настоятельная необходимость продолжать содействовать практическому осуществлению принципа ответственности по защите. Государствам-членам предлагается, в частности, приоритизировать усилия, имеющие целью управлять многообразием как преимуществом, а не недостатком; укреплять механизмы призвания к ответственности и верховенство права; обеспечивать наличие надежных источников средств к существованию; способствовать становлению активного гражданского общества, обеспечивающего плюрализм мнений; и гарантировать неповторение преступных злодеяний прошлого. К международному сообществу обращается призыв в первоочередном порядке принимать меры раннего реагирования на вызывающие озабоченность ситуации и продолжать взаимодействие по их урегулированию. Предлагаемые меры для уменьшения уязвимости гражданского населения включают: противодействие языку ненависти, оказание поддержки национальным властям в укреплении их потенциала по предотвращению преступных злодеяний; и обеспечение защиты гражданского населения в контексте миротворческих операций.

## I. Введение

1. На пленарном заседании высокого уровня шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи (Всемирный саммит 2005 года) государства-члены согласились с тем, что каждое государство несет ответственность по защите своего населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Эта ответственность предполагает обязанность принимать соответствующие и необходимые меры по предупреждению таких преступлений, включая подстрекательство к их совершению. Международному сообществу следует, в соответствующих случаях, содействовать и помогать государствам в выполнении этой обязанности и поддерживать усилия Организации Объединенных Наций по созданию механизмов раннего оповещения (см. резолюцию 60/1 Ассамблеи). Это представляет собой четкое обязательство не жалеть усилий и исследовать возможность принятия всех предусмотренных Уставом Организации Объединенных Наций мер для предотвращения совершения преступлений, на которые распространяется ответственность по защите.

2. Стратегия осуществления ответственности по защите, основывающаяся на трех отдельных ключевых компонентах, была вкратце изложена в моем докладе 2009 года (A/63/677). Ответственность по защите базируется на том понимании, что государственный суверенитет подразумевает обязанность каждого государства защищать свое собственное население от наиболее тяжких преступлений (компонент I). Ответственность по защите распространяется также на международное сообщество, члены которого призваны содействовать государствам в исполнении этой основной обязанности (компонент II). В тех случаях, когда государство явно оказывается не в состоянии защитить свое население, ответственность международного сообщества по защите включает принятие коллективных мер в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, в том числе на основании глав VII и VIII, с учетом конкретных обстоятельств каждого случая и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, если это необходимо (компонент III).

3. Со времени принятия этих обязательств в 2005 году достигнут определенный прогресс в разработке концепции ответственности по защите и ее практической реализации. Государства-члены подробно обсуждали этот вопрос в рамках серии неофициальных диалогов и в Генеральной Ассамблее, включив его в повестку дня ее семьдесят второй сессии. Государства-члены продолжают рассмотрение этой темы на семьдесят третьей сессии Ассамблеи.

4. Более 60 государств пересмотрели свои действующие или создали национальные механизмы укрепления потенциала противодействия преступным злодеяниям и продолжают рассматривать и вводить на национальном уровне меры по предупреждению геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. В государствах продолжают также действовать национальные координационные центры по вопросам ответственности по защите. Я с удовлетворением узнал об успешном проведении в июне 2018 года в Хельсинки и в мае 2019 года в Брюсселе ежегодных совещаний национальных координаторов из всех регионов мира. В 2019 году принимающей стороной совещания координаторов впервые выступила региональная организация — Европейский союз. Свой вклад в укрепление национальных и региональных усилий по предупреждению преступных злодеяний вносят и другие региональные инициативы. На межрегиональном уровне важной платформой для развития международного сотрудничества в деле поддержки национальных усилий по предупреждению служит также Глобальное движение против массовых зверских преступлений. Все более активную роль в продвижении этой повестки играют национальные парламенты, омбудсмены и национальные учреждения по правам

человека. Представители гражданского общества, включая религиозных лидеров, а также женские и молодежные объединения, продолжают поддерживать усилия по предотвращению преступных злодеяний и призывают национальные власти к исполнению ими своих обязанностей.

5. Что касается регионального уровня, то Африканский союз разработал одну из наиболее прогрессивных правовых и институциональных рамочных программ по защите населения от тяжких преступлений, как предписывает принцип ответственности по защите. В Учредительном акте Африканского союза конкретно подтверждается право Союза на вмешательство в ситуации, связанные с геноцидом, военными преступлениями и преступлениями против человечности, на основании решения Ассамблеи Африканского союза.

6. Некоторые государства рассматривают ответственность по защите главным образом как вопрос внешней политики, а не как внутреннее дело. Это негативно отражается на осуществлении первого компонента принципа, обязывающего государства учреждать национальные механизмы по защите своего собственного населения от преступных злодеяний и принимать соответствующие меры у себя дома. Рассмотрение ответственности по защите исключительно в качестве международного вопроса усиливает ошибочное представление, будто ответственность по защите сводится в основном к международному реагированию на внутренние кризисы.

7. Для претворения в жизнь принципа ответственности по защите сегодня необходима более сильная политическая воля. В моих докладах об ответственности по защите 2017 и 2018 годов ([A/71/1016-S/2017/556](#) и [A/72/884-S/2018/525](#)) я обратил внимание государств-членов на тенденции, движущиеся в неправильном направлении, и эта динамика остается неизменной. Международное сообщество прекрасно отдает себе отчет в том, что для преодоления сегодняшних кризисов требуется наращивать международное сотрудничество и укреплять международные институты. Вместе с тем на международном уровне наблюдается вызывающее тревогу ослабление приверженности принципу многосторонности, что также сказывается на усилиях по предупреждению преступных злодеяний. Заявления международного сообщества о приверженности все больше расходятся с реальными делами в области защиты уязвимого населения в разных частях мира. Для предупреждения преступных злодеяний требуется более твердая приверженность международного сообщества принципу ответственности по защите. Международному сообществу в целом нужно активизировать деятельность по оказанию помощи странам в достижении целей в области устойчивого развития и обеспечению того, чтобы никто не остался без внимания.

8. В предыдущих докладах я рекомендовал ряд мер по сокращению этого разрыва между словом и делом, включая приоритизацию раннего оповещения и раннего реагирования, а также усиление подотчетности за осуществление ответственности по защите на основе пристального и открытого наблюдения за практической деятельностью на основе согласованных принципов. Хотя некоторые государства приняли меры по выполнению этих рекомендаций, еще сохраняются широкие возможности для дальнейшего усиления их осуществления. Я считаю, что реализация ответственности по защите является важной частью моей более широкой стратегии приоритизации превентивной деятельности. Я вновь заявляю, что я убежден в исключительной важности включения деятельности по предупреждению во все компоненты работы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы эта деятельность объединяла систему Организации Объединенных Наций в интересах большей слаженности и повышения эффективности выполнения стоящих перед нею задач.

9. Важно также содействовать применению более согласованного и всеобъемлющего подхода к осуществлению ответственности по защите в деятельности всех межправительственных органов Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея остается главной площадкой для обсуждения, но существенно необходимо продолжать взаимодействовать с Советом Безопасности по этому вопросу, учитывая его главную роль в решении вопросов мира и безопасности. Более пристальное внимание вопросам предупреждения преступных злодеяний могло бы уделяться в Совете по правам человека в более широком контексте предотвращения нарушений прав человека. Процесс универсального периодического обзора предлагает отправные точки для рассмотрения нарушений прав человека как коренных причин насилия, которые, если ими не заниматься, могут привести к конфликтам или преступным злодеяниям. Кроме того, сохраняются возможности для включения в национальные доклады, представляемые договорным органам по правам человека, на более систематической основе информации о факторах риска совершения преступных злодеяний и об усилиях, принимаемых на национальном уровне для их устранения.

10. Я вновь обращаю внимание на важную роль региональных организаций в осуществлении ответственности по защите на региональном уровне. Региональным организациям отводится жизненно важная роль в практической реализации принципа ответственности по защите, поскольку именно они нередко оказываются самым непосредственным образом затронуты негативными трансграничными последствиями преступных злодеяний. Как я уже отмечал в моем докладе об ответственности по защите за 2011 год (A/66/874-S/2012/578), большое значение имеет контекст. Ответственность по защите является универсальным принципом. Региональные и субрегиональные механизмы могут напоминать правительствам о необходимости выполнять свои обязательства по соответствующим международным конвенциям и выявлять и устранять источники напряженности внутри общества до того, как разногласия перерастут в насилие или преступные злодеяния. Кроме того, они могут играть решающую роль в содействии обеспечению своевременной передачи объективной информации и точных аналитических данных со странового уровня субъектам, принимающим решения на глобальном уровне, при одновременном уменьшении опасности неверного толкования событий, дезинформации и преднамеренного искажения фактов.

11. Четкие обязательства в поддержку реализации принципа ответственности по защите взяли на себя многие региональные организации. Среди них — Африканская комиссия по правам человека и народов, которая приняла резолюцию об укреплении ответственности по защите в Африке. Европейский парламент также рекомендовал Европейскому союзу обеспечить осуществление этого принципа в полном объеме. Такие усилия необходимо активизировать, с тем чтобы повысить эффективность деятельности региональных организаций по защите населения и по раннему оповещению и оперативному реагированию в целях пресечения или прекращения совершения преступных злодеяний. Следует также поощрять более тесное сотрудничество между региональными организациями, включая обмен передовой практикой. Организация Объединенных Наций также способна может поддерживать такие усилия. Яркий пример тому — трехстороннее сотрудничество между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и Европейским союзом.

12. Сохраняется настоятельная необходимость продолжать содействовать практическому осуществлению принципа ответственности по защите. Мой Специальный советник по вопросу об ответственности по защите в ходе консультаций с государствами-членами, проведенных ею после ее назначения на эту должность в январе 2019 года, подтвердила необходимость в организации

консультаций на региональном уровне для дальнейшего обсуждения существующих вызовов и выявления возможностей для активизации осуществления данного принципа. Государства-члены признают необходимость обеспечения более тесной увязки программы действий по предупреждению преступных злодеяний с другими глобальными обязательствами и приоритетами, включая Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в особенности цель 16 в области устойчивого развития, касающуюся мира, безопасности и правосудия; обязательства, касающиеся женщин и мира и безопасности; и обязательства в области международного мира и безопасности. Особо стоит отметить, что многие из собеседников моего Специального советника на начальном этапе консультаций указали на важность систематизации извлеченных уроков и успешных примеров превентивной деятельности как способа привлечь внимание к необходимости приоритизации этой программы действий. В настоящем докладе предпринята попытка внести вклад в это начинание.

## **II. Обзор предыдущей практики: извлеченные уроки в сфере предупреждения**

13. Для повышения эффективности деятельности по предупреждению требуется лучшее понимание спектра и сочетаний принимаемых мер, того, как эти меры соотносятся с местными условиями и воспринимаются местными субъектами, и их воздействия на опасность преступных злодеяний и на защиту населения. В моем докладе за 2017 год я предложил выработать основанное на фактических данных понимание структурных и практических мер, которые могут быть приняты для предупреждения преступных злодеяний. Проводимая в этой связи работа направлена на систематизацию извлеченных уроков на основе изучения успешного и неудачного опыта деятельности по предотвращению злодеяний.

14. Я сохраняю приверженность дальнейшему осуществлению инициативы «Права человека прежде всего» как составляющей моих усилий по повышению эффективности превентивной деятельности Организации Объединенных Наций. Цель этой инициативы — укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций в области предотвращения серьезных нарушений прав человека, в том числе тех, которые могут привести к совершению преступных злодеяний, а также оповещение о грозящей опасности прежде, чем нарушения перерастут в особо жестокие преступления. Кроме того, ее задача — усилить взаимодействие между Организацией Объединенных Наций и государствами-членами в связи с возникающими ситуациями посредством создания возможностей для обмена информацией и проведения комплексных оценок деятельности по всем компонентам с целью обеспечить согласованное реагирование на возникающие тревожные ситуации. Структуры Организации Объединенных Наций доказали, что они располагают более широкими возможностями в плане информирования директивных органов Организации и государств-членов о вызывающих тревогу ситуациях и вариантах действий по предотвращению. Кроме того, Организация Объединенных Наций проводит общесистемные консультации с персоналом в Центральных учреждениях и на местах по изучению оптимальных путей создания такой атмосферы, в которой все сотрудники будут пользоваться поддержкой в деле поощрения прав человека, предотвращения нарушений и раннего реагирования на них.

## A. Предупреждение: роль отдельных государств

15. Уроки, извлеченные из ситуаций прошлых лет, указывают на приоритетные области, в которых государствам необходимо наращивать потенциал для осуществления своей главной ответственности по защите своего населения. Для предотвращения преступных злодеяний требуются согласованные действия, направляемые самими государствами. Для каждой страны характерна своя уникальная конфигурация рисков, источников противодействия и возможностей и влияния институтов. На деле точно оценить ход осуществления первого компонента принципа трудно, поскольку он затрагивает много различных областей государственной политики. Большинство имеющих отношение к превентивной деятельности инициатив многие государства не связывают осознанно с деятельностью по предупреждению преступных злодеяний. Для того чтобы вносить в нее ощутимый вклад, практические меры или программы не обязательно должны описываться в этих терминах. Нередко государства, выполняя свою обязанность по защите, вообще ее так не называют. Вместе с тем некоторые государства по-прежнему настороженно относятся к идее закрепления своей ответственности по защите в национальных стратегиях и к возможности обращения за консультационной помощью и принятия такой помощи от внешних сторон.

16. Извлеченные уроки показывают, что государства-члены могут содействовать предупреждению преступных злодеяний, сосредоточившись на пяти основных областях:

а) **управление многообразием как преимуществом, а не как недостатком.** Поскольку глубинные причины преступных злодеяний могут корениться в крайних проявлениях дискриминации и насилия по признакам принадлежности к той или иной группе, неперенным условием успешной борьбы с такими преступлениями является построение открытых и свободных от дискриминации обществ, способных управлять многообразием и проводить политику толерантности и включенности. Эта задача составляет основу цели 16 в области устойчивого развития. Управление многообразием требует выработки национальной политики и стандартов уважительного отношения к различиям. Для этого нужны законы и институты, способные содействовать достижению равенства между индивидами и группами и ограждать их от дискриминации. В частности, требуются конституционные и законодательные средства защиты прав человека и прав групп как основные механизмы противодействия дискриминации. Эти средства защиты должны применяться под эффективным надзором со стороны независимых судов и государственных органов по правам человека, включая омбудсменов, при участии активного гражданского общества, способного призывать власти к ответу. Содействие конструктивному управлению многообразием предполагает также принятие мер по преодолению коренных причин конфликтов, таких как неравенство и изоляция, что будет способствовать большей инклюзивности институтов. Кроме того, необходимо следить за тем, чтобы стратегии в области развития учитывали существующие риски, в том числе в областях образования, занятости и здравоохранения. Во многих случаях требуются также всеобъемлющие стратегии борьбы с идеологией исключительности, сочетающие различные методы. В целях недопущения перерастания общинных конфликтов в массовые зверства государствам необходимо обеспечить, чтобы при возникновении потенциальных споров между группами им были доступны средства для мирного преодоления разногласий на раннем этапе и для урегулирования претензий. Важно отдавать себе отчет в том, что там, где существуют разные идентичности, связанные с преданностью своей группе и различными представлениями о справедливости, государствам и обществам требуются средства для урегулирования и разрешения конфликтов мирным и конструктивным

образом. В некоторых странах созданы механизмы поддержки и облегчения деятельности по предотвращению и урегулированию конфликтов в целях сохранения мира;

**b) ответственность и верховенство права.** В тех случаях, когда государственные институты и сектор безопасности не в состоянии гарантировать привлечение виновных к ответственности, а принцип верховенства права соблюдается плохо, аппарат государственной власти часто оказывается не способен обеспечить своему населению эффективную защиту. В практическом плане для укрепления потенциала обеспечения верховенства права в интересах предотвращения преступных злодеяний необходимо действовать на трех главных направлениях. Первое — доступ к правосудию: принцип равенства перед законом становится реальностью, когда индивиды и группы располагают равными возможностями доступа к правосудию. Огромное значение имеет равенство доступа к правосудию для лиц всех полов. Это означает, что государства должны располагать необходимым судебным потенциалом на всей своей территории для того, чтобы к ним можно было обращаться с жалобами, чтобы люди имели равные возможности для обращения в суд, чтобы они были всесторонне осведомлены о своих основных правах и должным образом информированы о соответствующих судебных учреждениях. Для этого требуется также, чтобы судебная власть была справедлива и беспристрастна и подчинялась транспарентным правилам. Второе — эффективные и легитимные силы безопасности, без которых немисливо верховенство права. Третье — для обеспечения верховенства права необходима транспарентная и подотчетная система управления. Одним из эффективных решений является наличие надлежащих конституционных гарантий подчинения властей закону. Однако конституционные средства защиты должны подкрепляться институтами правосудия и силами безопасности, обладающими достаточной степенью независимости для того, чтобы применять закон ко всем одинаково. Для повышения прозрачности и подотчетности необходимы и другие механизмы, такие как свободные средства массовой информации. Это предполагает также наличие репрезентативных, инклюзивных и подотчетных систем управления;

**c) надежные источники средств к существованию.** Еще одной из основных причин насильственных конфликтов и преступных злодеяний является экономическое неравенство. Опыт показывает, что сильные экономические потрясения могут стать мощным катализатором конфликтов. Социально-экономическое неравенство не только само по себе является источником напряженности и конфликтов, но и подрывает способность общества предотвращать преступные злодеяния. Наиболее эффективные экономические меры в области предупреждения преступных злодеяний — это те, которые направлены на сокращение социально-экономического неравенства и проблем плохого управления, слабости институтов, бесхозяйственного использования и разбазаривания природных ресурсов, особенно полезных ископаемых. Одним из позитивных элементов, способствующих решению этих проблем, является расширение экономических прав и возможностей женщин;

**d) активное гражданское общество, поддерживающее плюрализм мнений.** Важным участником деятельности по предупреждению преступных злодеяний общепризнано является гражданское общество. Наличие активного гражданского общества, которое поощряет плюрализм мнений и отстаивает право групп иметь и выражать альтернативные точки зрения, одновременно ограждая людей от ненавистнических высказываний и подстрекательства к дискриминации, враждебности и насилию, имеет решающее значение. Это особенно касается женских групп гражданского общества и женщин-лидеров. Неправительственные организации в последние годы сыграли ключевую роль в

предотвращении некоторых назревавших конфликтов, грозивших перерасти в массовые злодеяния. Учрежденная в 2017 году в районе Западных Балкан региональная коалиция гражданского общества в поддержку предупреждения геноцида и преступных злодеяний способствует продвижению и координации усилий по примирению на низовом уровне. Работа по систематизации и координации инициатив гражданского общества по предупреждению преступных злодеяний, в том числе в рамках реагирования на участвовавшие проявления расизма и ксенофобии, продолжается и в других частях Европейского континента. Активное гражданское общество, наделенное правом создавать гражданские площадки для урегулирования споров, и субъекты гражданского общества, объединенные стремлением к миру, стабильности и экономическому благополучию, являются важнейшими источниками противодействия, которым, однако, зачастую не придается должного значения. Для построения обществ, способных противодействовать угрозе преступных злодеяний, необходимо уделять внимание роли негосударственных субъектов;

е) **гарантии неповторения.** Немногие вопросы более болезненны — или более важны, чем те, которые касаются массовых злодеяний прошлого. В этой связи важно уделять пристальное внимание тем странам, которые недавно пережили подобные зверства, и исследовать предпринимаемые ими разнообразные усилия по недопущению повторения этих преступлений. Особое значение здесь имеют два взаимосвязанных аспекта: первый — это необходимость осуществления эффективных мер по сохранению мира, включая устранение первопричин злодеяний, имевших место в прошлом; второй — это важность установления истины, восстановления справедливости и возмещения ущерба, причиненного преступлениями прошлого, на основе всеохватных консультаций и участия на всех уровнях. Первый аспект указывает на необходимость более тесной координации деятельности по предупреждению зверств с усилиями по сохранению мира; второй указывает на необходимость всеобъемлющих процессов отправления правосудия в переходный период в целях надлежащего решения вопросов привлечения виновных к уголовной ответственности, установления истины, возмещения ущерба жертвам и принятия мер, гарантирующих неповторение. Пережившим преступные зверства государствам требуется в партнерстве с международным сообществом принять всеобъемлющие стратегии с целью гарантировать неповторение. Основные элементы включают: гарантии безопасности по всей стране и неповторения нарушений прав человека, особенно в отношении наиболее уязвимых групп населения; признание законного права каждого на идентичность, с тем чтобы члены всех групп обладали правосубъектностью и имели возможность пользоваться своими правами, гарантированными сильными институтами; ратификацию соответствующих документов в области международного права прав человека и международного гуманитарного права, включая принятие нормативных актов о придании им силы закона; привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении преступных зверств; реформирование правовой системы в целях устранения стимулов к совершению преступных злодеяний; проведение судебной реформы, обеспечивающей правовые полномочия и независимость судов; проведение конституционной реформы в целях отмены дискриминационных положений, включения во внутреннее законодательство норм и стандартов международного права прав человека, регулирования сектора безопасности и обеспечения разделения властей; образование, направленное на развитие критического мышления, воспитание уважения к многообразию и миролюбия с особым учетом различных точек зрения; использование культурных произведений в качестве физического напоминания — как в память об ушедших, так и в отношении тех, кто скорбит, — о необходимости уважительного отношения к жертвам и осознания и понимания причин преступных злодеяний прошлого; и программы психосоциальной поддержки и

посттравматического консультирования, учитывающие культурные особенности и гендерные аспекты, для людей, переживших преступные зверства. До сих пор эта работа ведется с переменным успехом. Международное сообщество могло бы сделать больше для оказания поддержки странам, переживающим последствия массовых злодеяний, и для искоренения культуры безнаказанности.

## **В. Предупреждение: роль международного сообщества**

17. Мы стали свидетелями активного участия международного сообщества в деятельности, вносящей вклад в долгосрочное структурное предупреждение, направленное в первую очередь на построение обществ, обладающих потенциалом противодействия, что имеет решающее значение для устранения факторов риска, которые могут привести к совершению преступных злодеяний, а также для построения миролюбивых обществ в долгосрочной перспективе. В то же время настоятельно необходимо исследовать имеющиеся в распоряжении международного сообщества возможности для осуществления его собственной ответственности по защите в ситуациях, когда государства оказываются явно не в состоянии защитить свое население, и в условиях надвигающейся опасности и реальной угрозы совершения преступных зверств. Такие меры должны всегда приниматься в соответствии с международным правом и, в частности, с Уставом Организации Объединенных Наций и не должны подменять собой обязательство государств-членов принимать меры по предупреждению преступных зверств и защите своего собственного населения, что остается их основной обязанностью. Но в тех случаях, когда это необходимо, международное сообщество может эффективно реагировать на опасность совершения преступных злодеяний или на их совершение путем принятия своевременных и последовательных мер в соответствии с Уставом.

### **Раннее реагирование**

18. Важно продолжать поддерживать и укреплять потенциал в области раннего оповещения и, что еще более важно, своевременно реагировать на возникновение опасности преступных злодеяний. Передовая практика успешного предупреждения свидетельствует о важности выявления непосредственной опасности и формирования четкого представления о ней. Успешное прогнозирование в таких случаях характеризуется двумя отличительными особенностями. Первая — это ясная и публичная идентификация на основе достоверных показателей тех лиц, которые совершили или с высокой долей вероятности могут совершить преступные зверства. Четкая и точная идентификация потенциальных преступников усиливает возможности и авторитет тех, кто способен изменить поведение вероятных нарушителей. Это может также побудить членов тех сообществ, к которым принадлежат соответствующие лица, отмежеваться от них. Вторая — это способность принимать своевременные меры в ответ на серьезные проблемы и необходимость эффективного вовлечения женщин в деятельность по раннему оповещению и предупреждению.

19. Согласованные действия действительно имеют значение. Известны случаи, когда Африканский союз, субрегиональные организации и Совет Безопасности сообща работали над предотвращением эскалации напряженности, в частности в ситуациях постэлекторальных кризисов.

20. Плохо то, что в случае обострения ситуации окно возможностей для эффективного предупреждения преступных злодеяний закрывается. На ранних стадиях кризиса факторы, связанные с риском совершения злодеяний, как правило, выявляются, но не расцениваются как составляющие риска совершения

преступного злодеяния. В результате характер риска не всегда в достаточной степени осознается до наступления относительно поздней стадии, когда диапазон доступных ответных мер сужается.

21. Меры противодействия назревающей опасности совершения преступных злодеяний включают попытки убедить исполнителей и потенциальных исполнителей отказаться от их совершения. На практике международное сообщество пытается добиться этого самыми разными способами. Это может принимать форму прямого политического взаимодействия на высоком уровне. Имеются также свидетельства передовой практики в области реализации скоординированных и согласованных политических усилий с участием Организации Объединенных Наций, региональных и субрегиональных механизмов, соседних государств и прочих субъектов. В других случаях Организация Объединенных Наций призвала влиятельные третьи стороны вмешаться в ситуацию в целях оказания содействия усилиям по предупреждению.

22. Убеждение и переговорные процессы могут быть эффективными способами изменения поведения субъектов в ситуациях, когда существует опасность совершения злодеяний. Для преодоления политических причин преступных злодеяний или недопущения эскалации нередко прибегают к посредничеству. Известны случаи, когда именно посредничество сыграло решающую роль в снижении напряженности посредством переговоров по достижению политических договоренностей. Однако бывает и так, что субъекты используют переговорный процесс как ширму для совершения преступных злодеяний и как способ ослабить поддержку международным сообществом более жестких решений; это особенно опасно в тех случаях, когда в дело вступают конкурирующие между собой группы посредников, что приводит к затягиванию процесса и утрате доверия к нему. В истории деятельности по предупреждению преступных злодеяний часто возникли трудности с обеспечением исполнения заключенных при помощи посредников соглашений, в том числе в части, касающейся гендерной проблематики. Поэтому исключительно важное значение имеет принятие мер с целью обеспечить, чтобы подписанные соглашения исполнялись.

23. Когда убеждения и переговоры оказываются недостаточно, для предотвращения преступных злодеяний требуются целенаправленные действия. Прямые действия могут быть направлены на лишение соответствующих субъектов сил и средств совершения преступных зверств, в том числе посредством борьбы с ненавистнической риторикой и подстрекательством к насилию, пресечения поставок оружия или общего ослабления потенциальных исполнителей. Прямые действия могут быть направлены также на снижение уязвимости гражданского населения путем его ограждения от посягательств со стороны вооруженных субъектов, предоставления ему защиты усилиями вооруженных миротворцев или выведения его из под удара. Имеется множество примеров таких действий, включая следующие:

а) **во-первых, меры борьбы с языком ненависти.** Радиостанции Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, Центральноафриканской Республике и Южном Судане используются для прямого противодействия распространению риторики ненависти. В Европе под эгидой Европейской комиссии создана платформа для сотрудничества между организациями гражданского общества, отслеживающими содержание онлайн-публикаций, и информационно-технологическими компаниями, способными удалять такой контент;

б) **во-вторых, предоставление защиты гражданским лицам посредством развертывания миротворческих операций Организации Объединенных Наций** является одним из самых прямых путей, используемых

Организацией для предупреждения преступных злодеяний. Защита гражданских лиц в контексте миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций основывается на трехуровневом подходе: а) защита посредством диалога и взаимодействия; б) обеспечение физической защиты; и с) создание безопасной обстановки. Мандаты на защиту гражданских лиц предусматривают, среди прочего, предоставление доступа к пунктам защиты, патрулирование в целях обеспечения безопасности, работу с местным населением, прямую информационно-разъяснительную работу с политическими лидерами и лидерами ополченцев, борьбу с сексуальным насилием в условиях конфликта и проведение мероприятий в поддержку разоружения и демобилизации вооруженных групп. Прямое взаимодействие между миротворцами и местными общинами в различных миссиях способствует укреплению доверия и вносит прямой вклад в сокращение масштабов насилия. Наиболее высокий уровень защиты достигается в тех случаях, когда миротворцы наделены широким мандатом и эффективными средствами для защиты гражданского населения. Решающую роль в деле предупреждения, помимо миротворчества, может играть присутствие на местах международных акторов, например тех, кто занимается отслеживанием положения в области прав человека, расследованиями и подготовкой докладов, взаимодействием с гражданским обществом и местными жителями;

с) **в-третьих, оказание поддержки национальным властям** в укреплении их потенциала в области предупреждения преступных злодеяний. В моем докладе за 2014 год (A/68/947–S/2014/449) был представлен перечень «ингибиторов» преступных злодеяний, многие из которых касаются структурной устойчивости. Опыт прошлого позволяет сделать вывод о том, что оказание прямой помощи секторам безопасности и правосудия способствует стабилизации конкретных ситуаций;

d) **в-четвертых, осуществление гуманитарной деятельности.** Во многих ситуациях косвенные последствия преступных злодеяний, включая болезни и недоедание, продолжали нести страдания и гибель большому числу людей. В нескольких случаях Совет Безопасности предпринял решительные шаги для решения гуманитарных проблем, угрожающих жизни людей. Гуманитарная деятельность не только способствует смягчению таких угроз, но и помогает людям и сообществам принимать информированные решения в отношении их собственной защиты, предоставляет им безопасные маршруты, когда они подвергаются нападению, и средства к существованию, когда они оказываются вынуждены оставить свои дома.

24. Когда угроза совершения злодеяний неотвратима, местные жители могут предпринимать шаги для собственной защиты. Они являются первой линией предупреждения и располагают наилучшими возможностями для того, чтобы пресечь разрастание очагов насилия. Они являются первой линией защиты, когда совершаются преступные злодеяния. Решения, принимаемые уязвимыми общинами для собственной защиты, могут иметь жизненно важное значение для повышения их шансов на выживание, однако слишком часто они не удостоиваются внимания и поддержки. Крайне важно, чтобы международное сообщество укрепляло партнерские отношения с гражданским обществом и местными сообществами в целях содействия предупреждению преступных злодеяний и защите от них, в том числе посредством регулярного и активного обмена информацией и наращивания потенциала. Имеются примеры, когда поддержка, оказываемая Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом и неправительственными организациями женщинам и девочкам в лагерях для внутренне перемещенных лиц, сыграла важную роль в обеспечении дополнительной защиты от сексуального насилия.

25. Одним из наиболее новаторских методов, при помощи которого Организация Объединенных Наций поддерживает усилия по предупреждению преступных злодеяний, является предоставление организациям гражданского общества политической и технической помощи в активизации превентивной деятельности на низовом уровне, что особенно эффективно в ситуациях, когда пространство для маневра ограничено, а риски высоки. Есть множество конкретных примеров оказания позитивной поддержки гражданскому обществу. Такие примеры включают:

а) **новаторские программы сокращения масштабов насилия и проведение мероприятий по укреплению доверия между общинами.** Организация Объединенных Наций поощряет и поддерживает местные превентивные инициативы во многих странах в рамках последовательных усилий по примирению. В ряде случаев Организация Объединенных Наций помогла наладить диалог с гражданским обществом, используя новаторские подходы, способствующие выработке решений повседневных проблем, независимо от политических разногласий. В других случаях Организация поддержала создание местных механизмов по наращиванию превентивного потенциала для урегулирования споров на ранних этапах, укрепления доверия и обмена информацией;

б) **взаимодействие с религиозными лидерами и деятелями с целью побудить их использовать свое влияние для сдерживания эскалации насилия в своих сообществах и содействия диалогу на местном уровне.** Заявленный в июле 2017 года План действий религиозных лидеров и организаций по предотвращению подстрекательства к насилию, способного привести к зверским преступлениям, предусматривает набор возможных вариантов предотвращения и снижения эскалации при наличии угрозы подстрекательства;

с) **поддержка национальных правозащитных организаций.** Совершению преступных зверств часто предшествуют систематические нарушения прав человека. Первая линия обороны — это, как правило, местные и национальные правозащитные организации. Отделения Организации Объединенных Наций на местах оказывают поддержку местным правозащитным группам по многим направлениям и уделяют первоочередное внимание дальнейшему укреплению таких направлений поддержки. Например, в районе Западных Балкан Организация Объединенных Наций выявила необходимость разрабатывать и расширять региональные программы привлечения местных жителей и группы, включая женщин и молодежь, к участию в мероприятиях и диалоге, направленных на содействие примирению, укреплению доверия и повышению социальной сплоченности. В американском регионе Организация Объединенных Наций работает с группами, выступающими в защиту прав коренных народов;

д) **поддержка женских и молодежных организаций обеспечивает еще одну возможность для прямого взаимодействия на местном уровне.** В духе приверженности идее инклюзивного миростроительства Инициатива Фонда миростроительства по поддержке гендерного равенства и молодежи содействовала расширению прав и возможностей и обеспечению деятельного участия женских и молодежных организаций в продвижении и реализации программ в области правосудия и примирения в переходный период в многих ситуациях, связанных с конфликтом;

е) **при оказании поддержки усилиям на низовом уровне важна децентрализация превентивных мер.** Внимание международного сообщества, как правило, бывает обращено на положение в столичных и других крупных городах, хотя довольно часто семена насилия всходят в более отдаленных, сельских и неблагополучных районах. Крайне важно обеспечить, чтобы работа велась там, где раскол наиболее велик и риск насилия выше, и чтобы помощь

оказывалась не только в крупных городских центрах. В марте 2019 года Канцелярия по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций и одной из местных неправительственных организаций провела встречи с религиозными лидерами рохинджа в лагерях беженцев в Кокс-Базаре, Бангладеш, чтобы обсудить пути укрепления мирного сосуществования с населением принимающей стороны.

## **В. Устойчивое взаимодействие**

26. Для недопущения преступных злодеяний уже после того, как меры раннего реагирования приняты, необходимо продолжать взаимодействие в области предупреждения. Также важно следить за тем, чтобы эта работа охватывала все имеющие отношение к делу проблемы. Политическое взаимодействие может помочь наладить диалог между сторонами, работа в области прав человека может способствовать отслеживанию ситуации и преданию гласности собираемой информации, а поддержка в области обеспечения безопасности может повысить эффективность защиты, в том числе с использованием превентивной дипломатии. В более долгосрочной перспективе страновые группы Организации Объединенных Наций могут также оказывать неоценимую поддержку в реформировании сектора безопасности и продвижении усилий по примирению.

## **III. Главные извлеченные уроки**

27. **Во-первых, кажущиеся неотвратимыми преступные зверства можно предотвратить.** Согласованные действия местных, национальных, региональных и международных субъектов помогают избежать эскалации насилия. Практика показывает, что прямая связь между количеством или типом задействованных превентивных средств и результативностью принимаемых мер отсутствует. Я неоднократно подчеркивал, что превентивные меры должны учитывать местный контекст. Это убедительно подкрепляется опытом работы, проделанной после Всемирного саммита 2005 года. В большинстве случаев международное сообщество использует широкий набор средств для предупреждения преступных злодеяний. Но нередко в тех случаях, когда требовался более комплексный подход, оно оперировало ограниченным набором таких средств. Это может послужить непреднамеренно посланным сигналом об отсутствии у международного сообщества интереса к происходящему или о наличии у него других приоритетных задач — сигналом, который заставит преступников думать, что их преступления не встретят решительного отпора, и посеет уныние среди уязвимых групп. Опыт показывает, что разобщенный и ограниченный подход к предупреждению, как правило, оказывается менее эффективным, особенно когда нужно иметь дело со сторонами, отказывающимися идти на уступки. Кроме того, безнаказанность за совершенные в прошлом зверские злодеяния подрывает способность превентивных мер изменить поведение преступников

28. **Во-вторых, наилучшие результаты достигаются тогда, когда предупреждение злодеяний объявляется приоритетной задачей.** Провозглашение предупреждения зверских преступлений приоритетной задачей повышает вероятность того, что международное сообщество будет принимать своевременные и согласованные меры. Это также означает, что предупреждение преступных зверств не будет рассматриваться в качестве второстепенной задачи по отношению к другим приоритетам. В тех случаях, когда предотвращение злодеяний вообще не считается приоритетной задачей, превентивным усилиям может быть причинен серьезный ущерб, а их эффективность снижается. Если же

предупреждению преступных злодеяний уделяется первоочередное внимание, ключевые государства-гаранты — т.е. те государства, которые имеют особое влияние на затронутую страну, — как правило, начинают играть более активную и позитивную роль и пользуются международной поддержкой. Это способствует повышению эффективности деятельности по предупреждению преступных зверств.

**29. В-третьих, исключительно важное значение для успешного предупреждения преступных злодеяний имеет единство цели.** Существенное условие — это приверженность всего международного сообщества. Успешное предупреждение невозможно без участия и слаженного взаимодействия широкого круга партнеров, включая Организацию Объединенных Наций, региональные организации, ключевые государства и соседние государства. Однако отсутствие единства цели порою способно серьезно ослабить усилия по предотвращению зверств. Когда отсутствует единство цели, эффективность превентивных действий подрывается несогласованными и противоречащими друг другу посланиями и наличием альтернативных площадок. На практике единство цели обеспечивается лидирующей ролью международного сообщества. То, какое из государств или какая группа государств наиболее способны демонстрировать лидерство, зависит от обстоятельств каждого конкретного случая. Там, где существует вакуум лидерства или консенсуса, превентивные действия менее скоординированы, не пользуются доверием и, как следствие, менее эффективны.

**30. В-четвертых, практическая эффективность предупреждения преступных злодеяний определяется широким набором факторов, которые связаны в основном с национальными характеристиками.** Они могут быть сгруппированы по следующим признакам: а) приверженность лидеров делу предупреждения: восприимчивые лидеры способны вести переговоры и разрешать кризисы мирным путем, готовы слушать и принимать другие точки зрения и с большей вероятностью будут выполнять достигнутые соглашения; б) способность государства предотвращать преступные злодеяния, включая то, насколько национальные власти способны выполнять функции ключевого государства; в) зрелость гражданского общества и уровень включенности женщин, что может играть решающую роль в противодействии распространению риторики ненависти и борьбе с ней, борьбе с дискриминацией, продвижении принципов мирного сосуществования и содействии урегулированию конфликтов; г) наличие культуры привлечения к ответственности, которая в значительной степени способствует предупреждению, поскольку она снижает риск насилия из мести, существующий там, где царит безнаказанность; д) эффективность средств сдерживания внутри вооруженных групп, которая может прямо коррелировать с масштабами насилия, совершаемого такими группами в отношении гражданского населения; и е) степень благоприятствования регионального контекста, определяемая позитивным или негативным отношением соседей данной страны к происходящему в ней.

#### IV. Выводы и рекомендации

**31. Как уже отмечалось в моих в предыдущих докладах, налицо растущий разрыв между заявленной на пленарном заседании высокого уровня шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи (Всемирном саммите 2005 года) приверженностью ответственности по защите и теми реалиями, с которыми ежедневно сталкиваются уязвимые группы населения в разных частях мира. Необходимо делать больше для того, чтобы раннее оповещение о надвигающейся угрозе совершения преступных злодеяний влекло за собой решительные меры раннего реагирования для их предотвращения.**

В настоящем докладе я обозначил несколько извлеченных уроков, которые могут быть учтены в ходе планирования и осуществления программ работы по повышению эффективности практической деятельности по предупреждению зверств, а также меры по усилению потенциала международного сообщества, включая Организацию Объединенных Наций, в плане коллективного реагирования.

32. Государства несут главную ответственность по защите своего населения и располагают широкими возможностями для того, чтобы принимать меры по предупреждению преступных злодеяний на самом раннем этапе. Я призываю государства-члены рассмотреть возможность выполнения рекомендаций, содержащихся в предыдущих докладах об ответственности по защите, в частности тех, которые касаются укрепления национального потенциала противодействия. Это включает, в первую очередь, проведение национальных оценок уровней риска и потенциала противодействия, которые учитывают гендерные аспекты и которые могут выполняться как в рамках существующих процессов (таких как универсальный периодический обзор), так и в форме самостоятельного мероприятия. В этой связи я предлагаю государствам-членам руководствоваться «Общей схемой анализа вероятности совершения преступных злодеяний».

33. На международном уровне необходимо прилагать больше усилий для активной поддержки инициатив, направленных на снижение риска совершения преступных зверств или реагирование на признаки надвигающейся угрозы их совершения, а также для поддержания региональных инициатив по предупреждению зверств и реагированию на них, в том числе путем укрепления партнерских отношений с региональными и субрегиональными организациями. Я призываю продолжать открытые и честные обсуждения в целях претворения в жизнь принципа ответственности по защите во исполнение торжественного обязательства, принятого на Всемирном саммите 2005 года, и с учетом имеющихся трудностей в деле осуществления этой программы действий.

34. Я намерен и впредь уделять первоочередное внимание обеспечению комплексного учета мер по предупреждению преступных злодеяний в других коллективных программах действий, связанных с тремя основными направлениями работы Организации. Я призываю государства-члены содействовать этим усилиям и продолжать оказывать поддержку моим Специальному советнику по предупреждению геноцида и Специальному советнику по вопросу об ответственности по защите в осуществлении их важнейших мандатов.