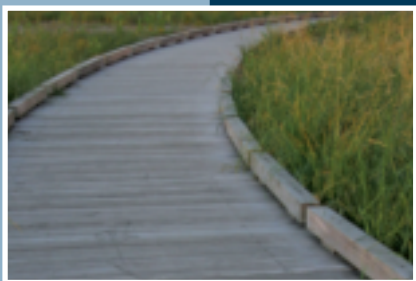




УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ДЛЯ ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВ

*Программы по возмещению
ущерба*



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



**МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ДЛЯ
ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВ**

Программы по возмещению ущерба



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2008 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей или относительно делимитации их границ.

*

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут быть воспроизведены без разрешения при условии включения соответствующей ссылки и направления экземпляра, в котором содержится перепечатанный материал, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

HR/PUB/08/1

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В продаже под № R 08.XIV.3
ISBN 978-92-1-454030-4

	Стр.
Предисловие	v
Введение	1
I. ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ	5
II. КОНТЕКСТ ПРИНЯТИЯ МЕР ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА	9
A. Обоснование и условия	10
B. Ответственность за разработку программ по возмещению ущерба	11
III. ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОГРАММ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА	15
A. Обеспечение “завершенности” программ	15
B. Нарушение каких прав подлежит возмещению ущерба?	19
C. Какие виды благ должны предоставляться в соответствии с программами по возмещению ущерба?	22
D. Методы определения целей возмещения ущерба и их влияние на размер и формы компенсации	28
E. Финансирование программ по возмещению ущерба	33
F. Толкование благ, предоставляемых в рамках программ по возмещению ущерба. Связь между возмещением ущерба и другими мерами правосудия	34
G. Связь программ по возмещению ущерба с гражданским судопроизводством	36
H. Осуществление программ по возмещению ущерба с учетом гендерного измерения	38
IV. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА	39
Заключительные замечания	41

ПРЕДИСЛОВИЕ

Публикациями на тему «Программы по возмещению ущерба» и «Максимальное повышение статуса смешанных судов» Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) - ведущее подразделение системы Организации Объединенных Наций по вопросам правосудия в переходный период - открывает вторую часть своей серии пособий по вопросам правосудия в переходный период для постконфликтных государств. Эти публикации призваны оказать содействие подразделениям Организации Объединенных Наций на местах в наращивании прочного институционального потенциала, а также помочь администрациям переходного периода в поиске ответов на задачи в области правосудия в переходный период.

В странах, переживших конфликт, зачастую слабо соблюдается или вообще не соблюдается принцип верховенства права, не обеспечивается надлежащим образом исполнение законов, не является достаточным потенциал в области отправления правосудия и растет число случаев нарушения прав человека. Эта ситуация зачастую усугубляется отсутствием доверия общественности к государственным властям и нехваткой ресурсов.

По окончании конфликта или авторитарного правления программы по возмещению ущерба приобретают существенное значение для целей восстановления справедливости в отношении жертв нарушений прав человека. Наша публикация на данную тему призвана служить практическим пособием при осуществлении эффективных программ по возмещению ущерба. Опираясь на международные правозащитные стандарты и учитывая передовую практику, пособие «Программы по возмещению ущерба» предлагает полезную информацию, необходимую для целенаправленных действий в этой области. Его целью не является навязывание какого-либо метода принятия стратегических и программных решений, ибо такой метод должен быть выработан на местах при надлежащем учете конкретных обстоятельств и условий.

Пособие «Программы по возмещению ущерба», как и параллельная публикация «Максимальное повышение статуса смешанных судов», продолжает наши предыдущие серии, выпущенные в 2006 году. Эти первые серии охватывали такие вопросы, как определение ключевых элементов в сфере правосудия, инициативы в области судебного преследования, комиссия по установлению истины, аттестация работников системы правосудия и мониторинг правовых систем. Любое из этих пособий может рассматриваться как самостоятельное, но все они вписываются в определенную, логически связанную оперативную перспективу. Принципы, используемые в этих пособиях, в основном были почерпнуты из предыдущего опыта и уроков, извлеченных в ходе операций, осуществляемых Организацией Объединенных Наций.

В соответствии с линией на активное участие в разработке политики по вопросам правосудия в переходный период и с учетом запросов, поступивших от учреждений системы Организации Объединенных Наций, в частности от ее подразделений на местах, а также от других партнеров, УВКПЧ продолжит подготовку пособий по вопросу обеспечения верховенства права.

Я хотела бы воспользоваться этим случаем для того, чтобы дать самую высокую оценку откликам, полученным от наших партнеров на сегодняшний день, а также выразить свою признательность всем тем, кто внес вклад в осуществление этой важной инициативы.



Луиза Арбор
Верховный комиссар
Организации Объединенных Наций по правам человека

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

УВКПЧ хотело бы поблагодарить лиц или организации, которые представили свои комментарии и предложения и оказали содействие в подготовке данного пособия. В частности, особую благодарность хотелось бы выразить консультанту Пабло де Грейффу, на котором лежала основная ответственность за подготовку настоящего пособия. УВКПЧ хотело бы также выразить признательность организации, оказавшей консультанту существенную помощь, а именно Международному центру по вопросам правосудия переходного периода. УВКПЧ благодарит также г-на Тео ван Бовена, внесшего свой вклад в подготовку раздела по вопросам возмещения ущерба в международном праве.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) давно оказывает содействие работе по вопросам возмещения ущерба для жертв нарушений прав человека. Некоторые из этих усилий в последние годы принесли плоды в виде принятых Генеральной Ассамблеей Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права¹. УВКПЧ имело также прямое отношение к деятельности, завершившейся разработкой Обновленного свода принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью², а также сопровождавших его докладов³, в которых также содержатся важные сведения по вопросам возмещения ущерба.

Настоящая публикация призвана содействовать осуществлению принципов, содержащихся в вышеупомянутых документах. Она является практическим руководством по вопросам осуществления инициатив в целях возмещения ущерба. Внимание в этом руководстве сосредоточено не на урегулировании какого-либо одного или отдельных нарушений прав человека, а на разработке (во внесудебном порядке) программ по возмещению ущерба, направленных на восстановление справедливости после грубых и серьезных нарушений прав человека, допущенных во время конфликта или авторитарного правления. В подобных ситуациях значительное число жертв нуждается в возмещении ущерба и требует его, но эти требования не могут быть удовлетворены путем рассмотрения отдельных случаев в суде, отчасти из-за их многочисленности и отчасти из-за слабости правовой системы.

Для противодействия огромному множеству совершаемых нарушений и злоупотреблений в отношении основополагающих прав, особенно во время конфликтов и в условиях авторитарных режимов, были выработаны самые разные меры, в том числе уголовное преследование в суде, стратегии по установлению истины, различные виды институциональной реформы - например, аттестация работников системы правосудия, - программы по развитию системы правосудия на местах и примирению, а также программы по возмещению ущерба, нанесенного жертвам⁴. Все эти меры важны; на каждую из них возлагались надежды как в плане исправления положения, так и в плане предотвращения нарушений (хотя в каждом случае в разной степени); а в процессе осуществления каждой из них отмечались успехи и неудачи.

¹ Резолюция 60/147 от 16 декабря 2005 года. Основные принципы и руководящие положения основаны на трудах г на Тео ван Бовена и г на Шериффа Бассиуни.

² E/CN.4/2005/102/Add.1.

³ «Независимое исследование о передовой практике, включая рекомендации, для оказания государствам содействия в укреплении национального потенциала, необходимого им для борьбы со всеми видами безнаказанности, проведенное профессором Дианой Орендличер» (E/CN.4/2004/88) и «Доклад независимого эксперта Дианы Орендличер об обновленном Своде принципов по борьбе с безнаказанностью» (E/CN.4/2005/102).

⁴ См. пособия УВКПЧ по вопросам обеспечения верховенства права для постконфликтных государств о комиссиях по установлению истины, инициативах в области судебного преследования и аттестации работников системы правосудия.

Ни одна страна, которая испытала грубые и систематические нарушения прав человека⁵, не может утверждать, что добилась полного успеха в осуществлении соответствующих мер. На данный момент некоторые страны успешно осуществили переходный период от авторитарного управления или конфликта, причем хотя бы частично благодаря периодным мерам. Таким образом, помимо моральных и политических соображений, вынуждающих принимать подобные меры, а также их юридически обязательного характера, на сегодняшний день накоплен достаточный международный опыт для того, чтобы извлечь из практики их применения некоторые уроки.

Однако в последнее время понимание и формы осуществления этих мер претерпели изменения. Существует ясное осознание необходимости увязывать различные инициативы в области правосудия, а также разрабатывать и осуществлять их с участием тех, чьим интересам они призваны служить, включая сами жертвы. Вследствие этого сегодня, как никогда, видно, что не существует никакого единого подхода, который срабатывал бы повсюду. Так, например, Генеральный секретарь в своем докладе о верховенстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах⁶ убедительно показывает, что «там, где требуется обеспечить правосудие переходного периода, стратегии должны быть целостными, предусматривающими уделение всестороннего внимания каждому случаю уголовного преследования, возмещения ущерба, установления истины, институциональной реформы, проверки и прекращения дела, либо надлежащим образом продуманному сочетанию вышеупомянутого». Он также отмечает, что «в большинстве случаев успех деятельности в области правосудия переходного периода во многом обусловлен большим числом и высоким качеством консультаций, проводимых с общественностью и жертвами преступлений». И наконец, он подчеркивает, что «мы должны научиться воздерживаться от применения неких универсальных формул и искусственного насаждения инородных моделей», и напоминает

⁵ В Основных принципах и руководящих положениях не дается определения ни «грубым нарушениям международных норм в области прав человека», ни «серьезным нарушениям международного гуманитарного права». Хотя и не имеющие формального определения в международном праве «грубые нарушения» и «серьезные нарушения» означают виды нарушений, которые, в случае их систематического совершения, затрагивают в качественном и количественном смысле большинство основополагающих прав человека, в особенности право на жизнь и право на физическую и моральную неприкосновенность человека. Общепринято считать, что к этой категории относятся геноцид, рабство и работорговля, убийства, недобровольные исчезновения, пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, длительное произвольное задержание под стражей, депортация или принудительное перемещение населения, а также систематическая расовая дискриминация. Умышленное систематическое лишение жизненно важных продуктов питания, основных компонентов первичного медицинского обслуживания или же крова и жилья также могут приравниваться к грубым нарушениям прав человека. В международном гуманитарном праве «серьезные нарушения» (serious violations) следует отличать от «грубых нарушений» (grave breaches). Последние касаются нарушений, отмеченных особой жестокостью, определение которым дано в международном гуманитарном праве, но только применительно к международным вооруженным конфликтам. Термин «серьезные нарушения» упоминается, но не имеет определения в международном гуманитарном праве. Он означает грубые нарушения, являющиеся преступлениями согласно международному праву в том случае, если они совершаются в условиях международного или немеждународного вооруженного конфликта. Действия и элементы, представляющие собой «серьезные нарушения» (наряду с «грубыми нарушениями») отражены в статье 8 Римского статута Международного уголовного суда в разделе «Военные преступления». См. публикацию «Обеспечение прав жертв нарушения международных прав человека: Пособие по Основным принципам и руководящим положениям, касающимся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права» (Лондон, 2006).

⁶ S/2004/616.

нам, что, «хотя уроки, извлеченные из прошлых усилий по обеспечению правосудия переходного периода, помогают в планировании будущих усилий, прошлое может служить лишь ориентиром. Заранее predeterminedенные решения оказываются опрометчивыми, тогда как опыт, накопленный в других местах, нужно всего лишь использовать в качестве отправной точки для проведения обсуждений и принятия решений на местном уровне».

Данная публикация учитывает все эти выводы, пытаясь вычлениить и проиллюстрировать их рациональное зерно. В ней подчеркивается важность разработки и осуществления программ по возмещению ущерба в тесной увязке с другими инициативами в области правосудия и при участии различных заинтересованных сторон, а также приводятся основанные на накопленном опыте примеры в расчете на то, что это будет стимулировать обсуждение на местах той конфигурации, которую в конкретных условиях могла бы иметь процедура возмещения ущерба.

Подчеркивание важности увязки программ по возмещению ущерба с другими мерами правосудия или восстановления справедливости в переходный период, однако, не исключают того, что меры по возмещению ущерба могут играть особо важную роль в рамках всеобъемлющей программы по восстановлению справедливости после нарушения прав человека по той простой причине, что они являются единственным инструментом, который прямо и конкретно нацелен на защиту интересов жертв таких нарушений. В то время как судебные преследования и, в известной степени, аттестация работников системы правосудия в конечном счете являются борьбой *против лиц, виновных в нарушениях*, а установление истины и институциональная реформа нацелены непосредственно на общество в целом, меры по возмещению ущерба и в основном целенаправленно осуществляются в *интересах жертв нарушений*. То есть, в смысле потенциального прямого воздействия, по меньшей мере на жертвы, эти меры занимают особое место среди мер по восстановлению справедливости⁷. Хотелось бы надеяться, что данная публикация послужит в некотором роде ориентиром для целей разработки справедливых и эффективных программ по возмещению ущерба⁸.

⁷ При этом есть две важные оговорки. Во первых, позитивные последствия какой-либо конструктивной программы по возмещению ущерба выходят далеко за рамки интересов одних лишь жертв нарушений. Во вторых, аргумент об особом значении для жертв нарушений какой либо конкретной меры в области правосудия не может служить юридическим или моральным основанием для того, чтобы предложить им - или кому-либо еще - поступиться теми или иными инициативами в области правосудия, т.е. правительства не должны пытаться как бы «выкупить» безнаказанность лиц, виновных в нарушениях, предлагая жертвам этих нарушений «щедрые» компенсации.

⁸ В данной публикации проводится различие между понятиями «усилия» и «программы» по возмещению ущерба. Последние должны означать только те инициативы, которые с самого начала разрабатывались как системно взаимосвязанный комплекс мер по возмещению ущерба. В этом смысле большинство стран не имеют программ по возмещению ущерба. Выплаты компенсации за ущерб чаще всего являются результатом обособленных инициатив, осуществляемых по мере необходимости, а не на основе какого-либо специально разработанного плана. Когда это целесообразно, в данном пособии эти термины будут использоваться попеременно.

I. ВОПРОСЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Международное право традиционно занимается вопросами, касающимися государств, как его главных субъектов. Так, например, оно рассматривает неправомерные акты и обусловленные ими меры по возмещению ущерба в качестве предмета межгосударственной ответственности⁹. Руководящее мнение на этот счет изложено на часто цитируемом решении Международного Суда по делу о предприятии в Хоржуве: «Принципом международного права является то, что нарушение какого-либо обязательства влечет за собой обязанность возмещения нанесенного ущерба в адекватной форме»¹⁰.

До того как были провозглашены права человека, находящиеся под международной защитой, в международном праве преобладало мнение, согласно которому неправомерные акты, совершаемые каким-либо государством против своих собственных граждан, являются в основном внутренним делом, а неправомерные акты, совершаемые каким-либо государством против граждан другого государства, могут служить основанием для подачи жалоб только со стороны этого другого государства в порядке защиты своих собственных прав.

Со времени окончания второй мировой войны, учреждения Организации Объединенных Наций и принятия ее Устава в качестве главного договорного документа международного права, международно-правовая основа постепенно эволюционировала от права сосуществования к праву сотрудничества. Частью этого процесса являлась интернационализация прав человека. С принятием Всеобщей декларации прав человека и Международных пактов о правах человека было признано, что права человека более не являются предметом исключительно национальной юрисдикции и что носящие постоянный характер грубые нарушения прав человека оправдывают международное вмешательство. Кроме того, международное право прав человека постепенно признало право жертв нарушений прав человека на подачу ходатайств о восстановлении прав и возмещении ущерба в национальные судебные инстанции, а в случае необходимости - и в международные органы.

В результате международного нормотворческого процесса правовая основа права на пользование средствами судебной защиты и возмещение ущерба оказалась прочно инкорпори-

⁹ См. «Исследование, касающееся права на реституцию, компенсацию и реабилитацию в отношении жертв грубых нарушений прав человека и основных свобод», окончательный доклад, представленный Специальным докладчиком Тео ван Бовеном (E/CN.4/Sub.2/1993/8).

¹⁰ 1927, P.C.I.J. (Ser. A) No. 9 at p. 21.

рованной в разработанный свод международных правозащитных документов, которые сегодня получили широкое признание государств. К числу этих договоров относятся Всеобщая декларация прав человека (статья 8), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 2), Международный пакт о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 6), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (статья 14) и Конвенция о правах ребенка (статья 39). Международное гуманитарное право и международное уголовное право также имеют отношение к этому вопросу, в частности Гаагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (статья 3), Дополнительный протокол к Женевским конвенциям о защите жертв международных вооруженных конфликтов (статья 91) и Римский статут Международного уголовного суда (статьи 68 и 75).

В то же время международное обычное право, как это закреплено в принципе ответственности государства и с учетом прогрессивного развития договорного права по правам человека, еще более укрепляет правовую основу права на пользование средствами правовой защиты и возмещение ущерба для жертв нарушений прав человека. Хотя Комиссия международного права в ходе своего недавнего обсуждения принципа ответственности государств большое внимание уделила государству как субъекту неправомерных актов, совершаемых против других государств, нельзя упускать из виду тот факт, что острота проблемы прав человека в международном праве видоизменила традиционное понятие об ответственности государства. Обязательства, которые государство берет на себя в соответствии с международным правом прав человека и гуманитарным правом, влекут за собой правовые последствия не только по отношению к другим государствам, но и по отношению к отдельным лицам и группам лиц, которые находятся под юрисдикцией данного государства. Включение прав человека в понятие об ответственности государства привело к появлению базовой предпосылки о том, что случаях нарушений международных обязательств средства правовой защиты и возмещение ущерба должны предоставляться не только государству, но и отдельным лицам и группам, которым нанесен этот ущерб.

Сложилось общее понимание относительно того, что с точки зрения международного права у права на возмещение ущерба есть две стороны: а) субстантивное измерение, понимаемое как обязанность обеспечивать возмещение нанесенного ущерба в виде реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции и, в зависимости от случая, гарантии неповторения случившегося; и б) процедурное измерение, которое необходимо для обеспечения этого субстантивного нарушенного права. Это процедурное измерение является частью концептуальной обязанности предоставлять «эффективные национальные средства правовой защиты», четко закрепленной в большинстве основных договоров по правам человека. Как авторитетно заявил Комитет по правам человека, обязанность государств обеспечивать возмещение ущерба лицам, чьи права, согласно Пакту, были нарушены, является составной частью эффективных национальных средств правовой защиты: «Без обеспечения возмещения ущерба лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены, обязательство обеспечения эффективных средств судебной защиты остается [...] невыполненным¹¹. Это подкрепляет практику некоторых органов по правам человека, которые придают растущее значение обеспечению доступа к эффективным средствам судебной защиты как одному из прав жертв нарушений, а не только как обязанности государств.

¹¹ Замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства - участники Пакта.

Для правового подхода характерно требовать и материализовать права путем принятия (квази)судебных решений, которые в делах о правах человека, как правило, требуют участия жертвы-истца и соответствующего государства. В юридических документах и комментариях право на возмещение ущерба обычно рассматривается под углом зрения выносимого судебного решения и соответствующей судебной практики. Решения, принимаемые в результате такой юридической процедуры, могут иметь огромное значение для жертвы-истца, однако сами по себе они не обязательно оказывают какое-либо воздействие на другие жертвы, которые могут оказаться в аналогичной ситуации вследствие грубых и систематических нарушений прав человека. Отсюда следует, что особенно в контексте систем правосудия переходного периода, когда национальные общества стремятся восполнить моральный и имущественный ущерб, причиненный в результате грубых и массовых нарушений прав человека, моральный и политический долг государств заключается в том, чтобы принять всеобъемлющие меры по восстановлению справедливости и разработать программы, предусматривающие возмещение ущерба широким категориям жертв, пострадавших от нарушений прав человека. Точно так же предполагается, что государства возьмутся за осуществление структурных программ и проектов, направленных на пресечение и искоренение фактических предпосылок и условий, приводящих к грубым и систематическим нарушениям, которые происходили в прошлом. Оба этих подхода - программный и судебный - должны быть связаны между собой и взаимодействовать таким образом, чтобы право на возмещение ущерба стало реальностью и позволило удовлетворять справедливые требования жертв нарушений. Справочной базой для этой цели могли бы послужить Основные принципы и руководящие положения.

Если, в соответствии с международным правом, грубые нарушения прав человека и серьезные нарушения международного гуманитарного права предполагают право на возмещение нанесенного жертвам ущерба, то установление обязательства для государства возмещать ущерб, осуществление этого права и выполнение соответствующего обязательства являются в основном объектом национального права и национальной политики. В этой связи правительства соответствующих стран обладают достаточно широкими дискреционными полномочиями и гибкостью. Опять же Основные принципы и руководящие положения и здесь могут послужить источником вдохновения, как стимул к действию и как инструмент для разработки политических и практических мер, учитывающих интересы жертв нарушений.

Основные принципы и руководящие положения предлагают широкий спектр мер по возмещению ущерба¹²:

- *Реституция* означает меры, которые «восстанавливают первоначальное положение жертвы, существовавшие до совершения грубых нарушений международных норм в области прав человека или серьезных нарушений международного гуманитарного права», например восстановление свободы, прав человека, документов, удостоверяющих личность, семейной жизни и гражданства, возвращение на прежнее место жительства, восстановление на работе и возврат имущества.
- *Компенсацию* «следует предоставлять за любой поддающейся экономической оценке ущерб в установленном порядке, соразмерно тяжести нарушения и обстоятельствам каждого случая, являющегося следствием грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, таких, как упущенные возможности, упущенная выгода и моральный ущерб.

¹² См. резолюцию Генеральной Ассамблеи 60/147, приложение, пункты 19-23.

- *Реабилитация* «должна включать в себя оказание медицинской и психологической помощи, а также юридических и социальных услуг».
- *Сатисфакция* представляет собой широкий набор мер, начиная с мер, направленных на прекращение продолжающихся нарушений, и кончая мерами по установлению истины, поиску местонахождения исчезнувших лиц, опознанию и захоронению останков, принесению публичных извинений, принятию судебных и административных санкций, поминовению и возданию должного памяти жертв, а также включая учебные программы по правам человека.
- *Гарантии неповторения случившегося* также являются широкой категорией мер, которая включает институциональные реформы по обеспечению эффективного гражданского контроля за вооруженными силами и службами безопасности, укрепление независимости судебных органов, защиту правозащитников, организацию учебных курсов по правам человека, укрепление международных правозащитных стандартов в сфере государственной службы, в правоохранительных органах, в средствах массовой информации, промышленности, а также оказание психологических и социальных услуг.

Более того, право на возмещение ущерба все более прочно укореняется не только в теории, но и на практике. Так, Международный суд продолжает принимать решения о мерах по возмещению ущерба. В деле о *Вооруженных действиях на территории Конго* Суд иллюстрирует сохраняющуюся актуальность вопроса о возмещении ущерба между государствами, постановив, что Уганда обязана обеспечить возмещение ущерба Демократической Республике Конго, нанесенного, среди прочего в результате захвата и оккупацией района Итури. В то же время Суд постановил, что Демократическая Республика Конго обязана выплатить репарации Уганде, среди прочего, за грубое обращение с угандийскими дипломатами в посольстве Уганды в Киншасе, а также в международном аэропорту Нджили¹³. В своем консультативном заключении *Относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории* Суд признал, что Израиль обязан обеспечить возмещение ущерба, причиненного «всем затронутым физическим или юридическим лицам, понесшим какой-либо материальный ущерб в результате строительства стены»¹⁴.

Наконец, Римский статут Международного уголовного суда не только подтверждает право жертв на возмещение ущерба в делах, рассматриваемых этим Судом (статья 75), но и учреждает целевой фонд для жертв (статья 79). Конфигурацию режима этого возмещения, которая порождает сложные проблемы, еще предстоит определить. Вместе с тем тот факт, что это право отныне является составной частью международного уголовного права, не только подкрепляет существующую практику, но и обещает привести к дальнейшему развитию в вопросах, касающихся возмещения ущерба.

¹³ Суд оставляет на усмотрение двух сторон решение вопроса о конкретных формах возмещения ущерба, но сделает это сам в том случае, если стороны не смогут достичь согласия. См. *Дело о вооруженных действиях на территории Конго (Демократическая Республика Конго против Уганды)*, решение Суда от 19 декабря 2005 года, *I.C.J. Reports 2005*.

¹⁴ См. консультативное заключение Международного суда *Относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории от 9 июля 2004 года*, *I.C.J. Reports 2004*, с. 136. Впоследствии Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции ES-10/15 от 20 июля 2004 года просила Генерального секретаря создать реестр ущерба, который причинен всем затронутым физическим или юридическим лицам в связи с пунктами 152 и 153 консультативного заключения. В октябре 2006 года Генеральный секретарь предложил институциональные рамки для создания Реестра ущерба (см. A/ES-10/361).

II. КОНТЕКСТ ПРИНЯТИЯ МЕР ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА

Весьма широкое понимание «мер по возмещению ущерба», выделяющее в Основных принципах и руководящих положениях пять категорий - тесно связанное с более общей категорией «средства правовой защиты», - прекрасно согласуется с тенденцией последнего времени искать взаимодополняемость между различными мерами правосудия. Обязательство обеспечить эти пять видов мер носит императивный характер. Вместе с тем эти пять категорий выходят далеко за пределы мандата любой существующей на сегодняшний день программы по возмещению ущерба: никакая такая программа не мыслится как отвечающая за «распределение» набора «благ», сгруппированных в Основных принципах и руководящих положениях под такими рубриками, как сатисфакция и особенно гарантии неповторения случившегося. Действительно, можно утверждать, что эти пять категорий, фигурирующие в Основных принципах и руководящих положениях, в некотором роде пересекаются с целостной концепцией правосудия переходного периода, которую Генеральный секретарь рекомендует взять на вооружение в своем докладе о верховенстве права и правосудии переходного периода¹⁵.

На практике те, кто отвечает за разработку программ по возмещению ущерба, вряд ли отвечают за разработку программ, направленных, например, на установление истины или осуществление институциональной реформы. Они сосредоточивают внимание на разработке программ, строящихся в основном на различии между материальными и символическими мерами и их индивидуальным или коллективным применением. Такие программы могут осуществляться с целью предоставления благ жертвам нарушений непосредственно, если «меры по возмещению ущерба» понимаются более узко в смысле любого набора мер, а не как широкий круг мер, позволяющих получить правовые средства для восстановления нарушенных прав. При этом подразумевается необходимость проводить определенное различие между мерами, которые могут иметь *восстановительные последствия* (для прав) и могут быть одновременно обязательными и важными (как, например, наказание виновных или институциональные реформы), но не обеспечивать получения прямых выгод самими жертвами, и мерами, которые, в строгом смысле слова, представляют собой «возмещение ущерба». Как показывают последующие разделы, трудности являются значительными даже при более узком понимании задач, связанных с разработкой и осуществлением любой программы по возмещению ущерба.

¹⁵ See, e.g., S/2004/616, para. 26.

А. Обоснование и условия

Прежде чем приступить к подробному рассмотрению некоторых конкретных трудностей, на которые наталкиваются усилия по возмещению ущерба, важно уделить внимание некоторым общим характеристикам тех условий, в которых эти усилия обычно прилагаются, а также их возможностям и ограничениям.

1. Программы по возмещению ущерба означают восстановление (частичное) нарушенных прав не после единичных или исключительных, а после грубых и систематических нарушений прав человека. Это имеет далеко идущие последствия, ибо предполагается, что круг потенциальных бенефициаров таких программ широк и что бенефициары, возможно, пострадали от многочисленных и многообразных злоупотреблений. Это также означает, что какая-либо программа по возмещению ущерба не могла бы в такой же мере способствовать укреплению верховенства права, если бы она была направлена на восстановление прав после исключительных нарушений норм, как правило, соблюдаемых при иных обстоятельствах. В этих случаях часть проблем, требующих решения, будет связана не только со значительным числом отдельных нарушений, но и с нарушениями, которые либо совершаются систематически вследствие сознательно проводимой неправомерной политики, либо являются ожидаемыми последствиями какой-либо иной политики. В этих случаях меры по возмещению ущерба не только должны вести к восстановлению нарушенных прав жертв, но и должны также способствовать восстановлению основных системных норм, в том числе норм правосудия, которые неизбежно ослабевают во времена конфликта или авторитарного правления.
2. Контексты, в которых разрабатываются программы по возмещению ущерба, зачастую характеризуются слабым институциональным потенциалом, надломленными социальными отношениями, весьма низким уровнем доверия и скудостью финансовых ресурсов.
3. О мерах по возмещению ущерба известно гораздо меньше, чем о других механизмах восстановления нарушенных прав, особенно об уголовном правосудии. За исключением нескольких в основном специализированных НПО¹⁶, правозащитные НПО в условиях грубых и систематических нарушений прав обычно фокусируют свои основные усилия на вопросах элементарной правовой защиты и гораздо меньше внимания уделяют возмещению ущерба, что в условиях злостных нарушений прав по понятным причинам всегда представляется ничем иным, как отдаленной перспективой. Точно так же жертвы нарушений и группы жертв, как правило, озабочены в первую очередь вопросами выживания и восстановления (здоровья, информации, останков и т.п.). Очень немногие правительства осуществляли в прошлом меры по массовому возмещению ущерба, и, следовательно, мало кто из них обладает каким-либо опытом в этой области. Отсутствие соответствующего опыта по сути наблюдается на всех уровнях, включая международное сообщество и сообщество доноров. В результате этого ожидания в отношении мер по возмещению ущерба - которые также испытывают воздей-

¹⁶ Восстановление нарушенных прав, например, имеет длительную и примечательную историю в том, что касается методов возмещения ущерба (www.redress.org).

ствии с разных сторон¹⁷ - часто оказываются нереалистичными, вследствие чего реагирование на эти ожидания всегда относится к числу самых сложных проблем на стадии разработки программ по возмещению ущерба.

4. Нарушения прав, которые должны быть компенсированы мерами по возмещению ущерба, зачастую оказываются по существу невозможными. Ничто не может вернуть жертву к прежнему положению после нескольких лет пыток или незаконного содержания под стражей или после потери кого-то из близких, сестры или брата, жены или ребенка, и никакие деньги и никакие блага не помогут стереть из памяти подобный опыт или определенные события. Однако бездействию нет оправдания. Вместе с тем осознание паллиативности соответствующих программ влияет на методы их разработки и осуществления, на предусматриваемые ими льготы и т.п.

В. Ответственность за разработку программы по возмещению ущерба

Как представляется, существует тенденция к созданию в постконфликтных странах и обществах переходного периода комиссий по установлению истины и к наделению их правом высказывать рекомендации по вопросам возмещения ущерба. В то же время следует помнить, что многие из этих комиссий такими полномочиями не обладали (например, в Аргентине и Сальвадоре)¹⁸. Кроме того, некоторые комиссии по установлению истины, которые были наделены подобными функциями, высказывали рекомендации, которые остались без внимания или были осуществлены лишь частично (например, в Южной Африке, в Гватемале и на Гаити, а также, по крайней мере до конца 2006 года, в Перу). Наконец, некоторые страны осуществили меры по возмещению ущерба, которые не вытекали непосредственно из рекомендаций комиссий по установлению истины (например, в Аргентине, Бразилии и Германии). Следовательно, страны могут принимать решения о способах разработки мер по возмещению ущерба, которые лучше всего соответствуют их специфическим условиям. Однако поскольку комиссии по установлению истины продолжают быть тем механизмом, который избирают общества, выходящие из конфликта или периода авторитарного правления, то, возможно, именно на этой основе и будут разрабатываться многие будущие программы по возмещению ущерба. Преимущество такого механизма состоит в том, что, во-первых, в процессе своей работы комиссии по установлению истины могут накапливать информацию о жертвах, которой в противном случае может и не оказаться в наличии¹⁹. Во-вторых, комис-

¹⁷ Решения, принимаемые региональными правозащитными органами, играют важную роль в формировании ожиданий. В Латинской Америке, например, решения Межамериканского суда по правам человека имели принципиальное значение не только для восстановления нарушенных прав у отдельных жертв, но и для побуждения государственных участников разрабатывать более широкие программы по возмещению ущерба для других жертв. Вместе с тем стимулирующий эффект этих решений зависит от размера выплачиваемой компенсации. Этот размер зачастую определяется более широкими программами, но такие решения порождают у жертв соответствующие ожидания.

¹⁸ Часть функций Комиссии по установлению истины в Сальвадоре состояла в том, чтобы давать рекомендации в отношении мер «юридического, политического или административного характера», которые могли бы «опираться на результаты расследования», включая «меры, направленные на предотвращение повторения подобных случаев, а также инициативы, ориентированные на достижение национального примирения». См. Мексиканские соглашения, 27 апреля 1991 года.

¹⁹ Например, в Колумбии дискуссии о возмещении ущерба велись в отсутствие достаточной информации о числе жертв, их социально-экономическом профиле или даже их местонахождении. С другой стороны, Комиссия по восстановлению истины и примирению в Южной Африке опубликовала в свое время доклад, включавший соответствующие рекомендации по вопросам возмещения ущерба, и собрала значительное количество информации о потенциальных бенефициарах.

сии по установлению истины, как правило, пользуются высокой степенью морального кредита, что может оказать позитивное воздействие на то, как воспринимаются в обществе их рекомендации о мерах по возмещению ущерба. По меньшей мере на начальном этапе всегда имеет смысл помнить о том, что рекомендации, выносимые той или иной комиссией по установлению истины, будут пользоваться гораздо большим доверием, чем решения в рамках какой-либо программы, разработанной одними лишь правительственными органами. Вот почему, с учетом их состава (в большинство комиссий входят представители гражданского общества), а также их общей цели, этим структурам намного легче, нежели правительственным учреждениям, наладить с участием заинтересованных сторон процесс, инициирующий разработку программ по возмещению ущерба²⁰. Последний и важный фактор заключается в том, что гораздо легче установить на деле и в общественном восприятии эффективные связи между какой-либо программой мер по возмещению ущерба и другими инициативами по восстановлению нарушенных прав, включая, конечно, установление истины, если ответственность за разработку первой лежит главным образом на органе, отвечающем за разработку всеобъемлющей программы правосудия в переходный период.

Тем не менее комиссии по установлению истины, в том числе даже те, которые имеют высокий моральный кредит, не обязательно всегда играют важную политическую роль. Тот факт, что в большинстве случаев их рекомендации не носят обязательного характера, означает, что правительства могут их игнорировать. Даже если эти рекомендации имеют обязательную силу, это еще не гарантирует их осуществления, о чем свидетельствует случай Сальвадора. Временный характер комиссий по установлению истины означает также, что, если только заранее не принять конкретные положения на этот счет, рекомендации этих комиссий будут выполняться неэффективно или вообще не будут выполняться, включая рекомендации о мерах по возмещению ущерба²¹. Наконец, возможно, еще более проблематичным является то обстоятельство, что разработка полномочий комиссий по восстановлению истины, а также некоторых более узких решений, касающихся, например, внутренней организации и распределения обязанностей внутри этих комиссий, по всей видимости, происходит задолго до начала работы по возмещению ущерба. Однако описание функций комиссии, включая то, какое определение она даст жертвам нарушений, какие виды преступлений будет расследовать, и даже установленные сроки ее работы, - все это может оказывать значительное и не всегда позитивное воздействие на программу мер по возмещению ущерба, которую может предложить эта комиссия. То же самое касается некоторых более специальных решений. Те, кто вовлечен в разработку полномочий и внутренних процедур какой-либо комиссии по установлению истины, редко знаком с проблематикой возмещения ущерба и, следовательно, не

²⁰ Вместе с тем не все комиссии по установлению истины это делают и многие из них подвергались критике за то, что они дистанцировались от гражданского общества, даже если в их состав входило несколько представителей гражданского общества, памятных о важности поддержания диалога с различными заинтересованными сторонами.

²¹ Здесь следует отметить два момента: хотя Комиссия по установлению истины в Сальвадоре не предложила никаких планов мер по возмещению ущерба, она высказала несколько конкретных рекомендаций, включая предложение о выделении 1% иностранной помощи на эти цели. А комиссия по расследованию совершенных в прошлом нарушений в Гватемале сформулировала даже еще более амбициозные рекомендации. Однако после того, как обе комиссии закончили свою работу, эти рекомендации были проигнорированы.

имеет никакого понятия о том, как эти предшествующие, но чрезвычайно важные решения могут повлиять на какую-либо возможную программу мер по возмещению ущерба.

Не все действия по возмещению ущерба вытекают из рекомендаций комиссий по установлению истины. В некоторых странах были учреждены самостоятельные комиссии или отдельные процедуры по вопросу возмещения ущерба (например, в Бразилии, Малави, Марокко²² и в Гватемале). Усилия по возмещению ущерба в других странах явились результатом обычных законодательных инициатив, и никакой специальной надзорный орган для этого не создавался (как это было, например, в Аргентине), и, как следствие, в этих случаях различные программы явились результатом самостоятельных, независимых законодательных инициатив. Это подтверждает то, что не существует какого-либо единого подхода к вопросу о мерах по возмещению ущерба. Степень успеха этих усилий была разной. Самостоятельным комиссиям или отдельным процедурам по возмещению ущерба несомненно труднее обеспечить четкую взаимосвязь между благами, которые они должны распределять, и другими мерами правосудия. В свою очередь это значительно усложняет задачу по приданию распределяемым благам некоего смысла, который отличает эффективные меры по возмещению ущерба от чисто финансовой компенсации. Компенсации важны, но если рассматривать возмещение ущерба как меру правосудия, то они лучше воздействуют в рамках всеобъемлющей политики в области правосудия, а не в качестве изолированного акта. Хуже выглядит ситуация, когда компенсация является лишь единственной предлагаемой мерой восстановления справедливости в отсутствие каких-либо усилий по восстановлению истины, уголовному преследованию или проведению радикальных институциональных реформ. Это может создать впечатление, что меры по возмещению ущерба являются некой взяткой с целью заручиться молчанием или согласием жертв нарушений. Кроме того, самостоятельные комиссии или процедуры по возмещению ущерба имеют тенденцию фокусировать внимание на финансовой компенсации и уделяют значительное место в своей работе финансовым вопросам. Вследствие чего некоторые жертвы нарушений жаловались, что когда они начинали рассказывать о том, что с ними случилось, официальные лица по другую сторону стола заявляли им, что хотели бы обсудить только цифры. (Эта проблема еще более усугубляется в тех случаях, когда эти комиссии пытаются определить размер выплачиваемых компенсаций с учетом положения каждого бенефициара. При этом возникают дополнительные осложнения: так, например, жертвы одних и тех же нарушений прав человека попадают в разные категории в результате неравного размера выплачиваемой компенсации, даже если причитающиеся им суммы относительно велики.)

Кроме того, некоторые из этих осложнений могут, хотя и не должны, отразиться на усилиях по возмещению ущерба, предпринимаемых законодательными или исполнительными органами в результате самостоятельных инициатив. Вместе с тем разработка какой-либо программы мер по возмещению ущерба в качестве системообразующего комплекса мер, охватывающего широкий круг соответствующих нарушений, имеет преимущество перед постепенным,

²² Независимый арбитражный орган, который действовал в Марокко с 1999 по 2001 год, предоставил компенсацию около 3 700 жертвам различных нарушений прав человека.

поэтапным подходом. Вероятность справедливого обращения с различными категориями жертв нарушений была бы более высокой в случае разработки какой-либо всеобъемлющей программы, нежели в том случае, если судьба жертв будет зависеть от огромного количества весьма зыбких факторов, включая фактор политического влияния, который может в течение длительного периода времени определять исход борьбы в парламенте²³. То обстоятельство, что существуют целые категории жертв, которые должны бороться за получение того, что им причитается по праву, в то время как другие беспрепятственно получают эти блага, не только является несправедливым по отношению к первым, но и подрывает легитимность усилий по возмещению ущерба, ослабляет вклад в политическую стабильность и веру граждан в то, что полное возмещение ущерба когда-либо произойдет и к тому же заставляет прийти к неизбежному выводу, что этот вопрос надолго застрянет в политической повестке дня.

²³ Один из первых законов Чили по вопросам возмещения ущерба установил пенсионные льготы тем, кто был уволен с государственных должностей во время диктаторского правления Аугусто Пиночета. Это явилось одним из наиболее затратных элементов усилий Чили в области возмещения ущерба, а также одним из наиболее трудно решаемых вопросов. С другой стороны, льготы, выплачиваемые тем, кто был исключен из программ земельной реформы - в своей основной массе это было традиционно бесправное крестьянство - являлись чрезвычайно низкими. Для более подробного ознакомления с различными программами мер по возмещению ущерба в Чили см. Elizabeth Lira, «The reparations policy for human rights violations in Chile», in *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006), and Elizabeth Lira and Brian Loveman, *Políticas de Reparación. Chile 1990-2004* (Santiago, LOM Ediciones, 2005).

III. ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОГРАММ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА

В концептуальном плане меры по возмещению ущерба можно определить как взаимосвязь между тремя компонентами: жертвы, бенефициары и блага. Любая программа мер по возмещению ущерба направлена на то, чтобы в результате ее осуществления гарантировать каждой жертве получение по крайней мере каких-либо благ, что превращает ее в бенефициара соответствующей программы.

A. Обеспечение «завершенности» программ

Каким бы распределением благ за какие бы то ни было нарушения не завершалась любая программа по возмещению ущерба, ее цель состоит в том, чтобы обеспечить каждой жертве получение благ, хотя необязательно одинаковых и в одинаковой пропорции. Если эта цель достигнута, то программа считается *полностью завершенной*. Полная завершенность означает способность какой-либо программы охватить все жертвы, т.е. превратить каждую жертву в бенефициара программы. Удастся ли это сделать, зависит в определенной степени от того, какие категории нарушений будут установлены в качестве основания для получения компенсации (см. ниже), поскольку завершенность может быть обеспечена только в том случае, если цель программы сформулирована заблаговременно, если шаги, призванные гарантировать ее выполнение, предпринимались с самого начала соответствующего процесса и продолжали предприниматься на протяжении всей программы по возмещению ущерба, - и если были заблаговременно решены организационно-институциональные проблемы. Полная завершенность какой-либо программы зависит отчасти от следующих факторов:

- *Информация.* Точная информация о жертвах нарушений может частично или полностью отсутствовать. В частности, может отсутствовать самая элементарная информация, касающаяся числа жертв, охватываемых данной программой, или более важные сведения, касающиеся, например, социально-экономического положения жертв. Разработать какую-либо программу мер по возмещению ущерба легче всего на основе информации, которая, как минимум, разбита по возрасту и полу жертв, а также включает сведения о составе их семей, источниках существования, уровне образования и доходов, характере выполняемой работы, а также о нарушениях, которым подверглась жертва, с кратким изложением их последствий. Даже базы данных комиссий по установлению истины и процедур получения свидетельских показаний разрабатываются без надлежащего учета потребностей возмещения ущерба. И поэтому, если только с самого начала не был налажен надлежащий процесс сбора информации, объем работы вслепую, связанной с разработкой и осуществлением программ мер по возмещению ущерба, будет только возрастать.

- *Участие.* Существует немало причин для включения процедур, обеспечивающих широкое участие, в процесс разработки и осуществления программ по возмещению ущерба. Прежде всего они могут позволить сделать такие программы более полными. В случаях грубых и систематических нарушений значительное число жертв может быть вообще нигде не зарегистрировано или не все жертвы могут быть зарегистрированы в одном единственном месте. В условиях затянувшихся конфликтов в странах, где насилию подвергаются целые районы или группы и где, как правило, низок уровень доверия к властям, жертвы могут необязательно обращаться в органы власти с заявлениями о совершенных нарушениях. И это только один из факторов, которые объясняют, почему так сложно собрать информацию о положении жертв. Организации гражданского общества могут самостоятельно и тем более все вместе располагать более полной информацией о положении жертв, чем официальные учреждения. Изначально подключение этих организаций к соответствующему процессу повышает вероятность того, что они будут делиться информацией, необходимой для разработки программ по возмещению ущерба. Благодаря процедуре регистрации жертв нарушений эти организации могут иметь более тесные связи и более глубокие отношения с общинами жертв, чем официальные учреждения. Следовательно, их активные усилия необходимы для обеспечения завершенности программ²⁴. Аналогичным образом процедуры участия способны трансформировать жертвы в основные заинтересованные стороны. Помимо собственно эффекта восстановления справедливости, они позволяют подключить к данному процессу лиц, которые в иных условиях остались бы за его пределами. В сущности, процедуры широкого участия являются катализатором формирования ассоциаций гражданского общества. Сам факт того, что какая-либо программа по возмещению ущерба фигурирует в повестке дня страны, является стимулом к самоорганизации потенциальных бенефициаров. Процедуры обеспечения широкого участия дают таким организациям еще и дополнительный стимул к укреплению своей мощи и потенциала²⁵.
- *Разъяснительная работа.* Разъяснительная работа в контексте мер по возмещению ущерба обычно понимается как пропаганда какой-либо уже разработанной программы с целью облегчения доступа к предусмотренным ею благам. Однако, если процедуры обеспечения широкого участия наподобие тех, что упоминались выше, налажены и осуществляются, то разъяснительная работа должна начинаться задолго до того, как

²⁴ Столь успешно завершение программы по возмещению ущерба, осуществлявшейся Соединенными Штатами в отношении американцев японского происхождения, интернированных во время второй мировой войны, отчасти объясняется тем, что совместные японско-американские организации в течение многих лет работали с жертвами и практически всех их зарегистрировали. См. Eric Yamamoto and Liann Ebesugawa, "Report on redress: the Japanese American internment", in *The Handbook*...

²⁵ Стратегия Перу была двойкой. Во первых, международная неправительственная организация - Международный центр по вопросам правосудия переходного периода (МЦППП) - создала единую команду с местной НПО - Ассоциацией в защиту прав человека (APRODEH) - с целью технического консультирования и оказания помощи в наращивании потенциала как Комиссии по установлению истины и примирению, так и другим местным НПО (правозащитным организациям и организациям жертв нарушений). Кроме того, был подготовлен документ, который позволил сформулировать концептуальные нормативные основы возможной программы мер по возмещению ущерба (*Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú* (Lima, 2002)). Этот документ после консультаций был положен в основу согласованного подхода к вопросам возмещения ущерба как со стороны Комиссии по установлению истины и примирению, так и неправительственных организаций. Во вторых, с целью улучшения обмена мнениями между Комиссией и НПО была образована группа из 10 организаций для целей подробного обсуждения вопроса о возмещении ущерба с Комиссией. Более подробно о деятельности по возмещению ущерба в Перу см. Julie Guillerot and Lisa Magarrell, *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado* (Lima, APRODEH, ICTJ and Oxfam, 2006).

программа полностью разработана. Это представляется особенно важным в тех ситуациях, когда в лучшем случае существует неразвитая традиция консультаций с гражданами или когда соответствующие традиции были утрачены, что нередко случается в условиях постконфликтных обществ и обществ переходного периода.

Даже хорошо разработанная программа мер по возмещению ущерба может не обеспечить предоставление благ каждому потенциальному бенефициару, если это не сопровождается эффективными разъяснительными усилиями с начала внедрения такой программы. Некоторые трудности в плане разъяснительной работы могут возникать вследствие деятельности самих комиссий по установлению истины. Само по себе написание хорошего отчета еще не гарантирует, что он будет принят гражданским обществом, не говоря уже о его воздействии, в частности, на правительственные учреждения²⁶. В странах с высоким уровнем неграмотности, неразвитой транспортной системой и глубоким социальным расслоением (этническими, лингвистическими, религиозными, классовыми или региональными различиями) разъяснительная работа имеет еще большее значение. Кроме того, несмотря на стимулирующий эффект распределяемых благ, подчас оказывается гораздо более трудным вовлечь людей в программу по возмещению ущерба, чем побудить их дать свидетельские показания комиссии по установлению истины, поскольку в первом случае требуется не просто дать показания, а подать заявление, заполнить формуляр, а также представить соответствующие документы и доказательства. В этом случае требуется особо активная разъяснительная работа не только в смысле распространения информации о существовании программы мер по возмещению ущерба, но и в смысле оказания содействия тем, кто пожелает в ней участвовать. Какими бы ни были разъяснительные меры, важно учитывать гендерные различия и быть готовым скорректировать разъяснительные усилия таким образом, чтобы привлечь как можно больше бенефициаров из числа женщин. Аналогичным образом, если конфликт вынудил многих людей отправиться в изгнание, важно построить разъяснительные усилия таким образом, чтобы охватить группы изгнанных.

- *Доступ.* Если какая-либо программа мер по возмещению ущерба претендует на предоставление благ всем потенциальным бенефициарам, то должна быть создана структура, обеспечивающая беспрепятственный доступ к этим благам. Слишком короткие предельные сроки подачи заявления²⁷, требующие от потенциальных бенефициаров лично подавать заявления (вместо их направления по почте или через знакомых), или введение так называемой системы «закрытых списков» (означающей, что список заявителей не только закрывается по истечении определенного крайнего срока и не от-

²⁶ Как отмечалось, Комиссия по расследованию совершенных в прошлом нарушений в Гватемале и совсем недавно Комиссия «Справедливость и примирение» в Марокко приложили недостаточные усилия для проведения разъяснительной работы. В Марокко, например, отчет комиссии был размещен на ее вебсайте, однако спустя шесть-семь месяцев после окончания ее работы печатные копии отчета все еще не были широко распространены; более того, не было даже подготовлено его резюме. Стране с высоким уровнем неграмотности и низким уровнем доступа к Интернету следовало бы сделать более серьезную работу для целей распространения отчета. Перуанская комиссия подготовила резюме, которое было широко распространено в виде публикации в ведущих газетах страны. Комиссия по установлению истины и примирению в Сьерра-Леоне распространила брошюры, содержавшие в основном графические изображения с небольшим количеством текста, что обеспечивало доступность брошюры для неграмотного населения.

²⁷ Это является предметом частых жалоб на программы мер по возмещению ущерба во многих районах мира, в том числе в Южной Африке, Марокко и Бразилии. Некоторые страны, в том числе Бразилия, законодательным путем продлили сроки подачи заявлений. О Бразилии см. Ignacio Cano and Patrícia Galvão Ferreira, "The reparations program in Brazil", in *The Handbook...*

крывается повторно, но также требует от заявителей преодоления других бюрократических препон, включая, в частности, получение подтверждения от комиссии по установлению истины) по сути означают, что некоторые жертвы, подпадающие под критерии тех или иных программ, не получают соответствующих льгот, вследствие чего такие программы следует квалифицировать как «незавершенные». Особо негативное воздействие чрезмерно короткие предельные сроки подачи заявления оказывают на жертвы из числа женщин, а также на некоторых представителей меньшинств, которым зачастую требуется более длительное время для преодоления скептического отношения к участию в инициативах в области правосудия, а также к общению с официальными учреждениями в силу их традиционной социальной обездоленности маргинального положения или полного беспорядка.

- *Пределы доказательности.* Другим структурным фактором, который может незаслуженно исключить многих потенциальных бенефициаров, является порядок представления доказательств. Чрезмерно задранная планка может отсеять множество жертв нарушений. При принятии подобных решений в расчет должны приниматься общее наличие зарегистрированных данных, включая полицейские досье, роль средств массовой информации во время конфликта²⁸, наличие правозащитных НПО, которые ведут личные дела жертв с момента совершения нарушения²⁹ и другие сопутствующие факторы. Кроме того, эти решения должны учитывать вид соответствующих нарушений³⁰. Одно дело - доказать незаконность содержания под стражей (что само по себе может оказаться непросто), и совсем другое - привести доказательства относительно тех форм применявшихся пыток или сексуального насилия, которые не оставляют никаких следов, особенно по прошествии длительного времени.

Критерии признания того или иного лица бенефициаром должны учитывать не только *потребности* жертв (речь идет об их уважении, недопущении двойной виктимизации, избавлении от громоздких, сложных, длительных или дорогостоящих процедур), но и их *возможности*. Чем более строгими являются требования к предъявляемым доказательствам, тем больше ложных заявлений будет отсечено. Но это же может случиться и с абсолютно обоснованными заявлениями, что не позволит полностью завершить программу. В связи с нормами представления доказательств и бременем доказывания некоторые правительства в своих программах мер по возмещению ущерба приняли на себя это бремя и установили довольно низкую планку представления доказательств³¹. С

²⁸ В некоторых странах злоупотреблявшие властью силы безопасности вели подробные протоколы, которые впоследствии были обнаружены, тогда как в других странах, где такая регистрация велась, соответствующие записи были уничтожены. В некоторых странах службы безопасности уничтожили даже документы, удостоверяющие личность их жертв. Эти факторы следует учитывать при оценке способности представить доказательства для получения доступа к соответствующим льготам.

²⁹ Например, в Аргентине программа мер по возмещению ущерба для жертв произвольного содержания под стражей принимала к сведению статьи из прессы среди прочих доказательств. Это означает, что пресса заинтересована в освещении подобных дел, что свойственно не всякой стране. Программа для жертв насильственных исчезновений принимала к сведению показания свидетелей. См. María José Guembe, "Economic reparations for grave human rights violations: the Argentinean experience", in *The Handbook...*

³⁰ Например, в Чили группы, подобные ассоциации *Vicaría de la Solidaridad*, начали собирать информацию о жертвах с самых первых дней установления диктатуры. Позднее это сыграло огромную позитивную роль.

³¹ Комиссия «Справедливость и примирение» в Марокко согласилась принимать к сведению в качестве доказательства получаемые ею свидетельские показания и взяла на себя бремя доказывания. Некоторые программы мер по возмещению ущерба в Аргентине принимали в качестве доказательства совпадающие показания двух лиц или, в соответствии с декретом, принятым специально для того, чтобы сделать требуемые доказательства с целью получения льгот более гибкими, принимали к рассмотрению вместе с другими элементами жалобы документы от национальных и международных правозащитных организаций, статьи из прессы и соответствующие библиографические материалы.

учетом пережитых страданий, возможного риска последующей повторной виктимизации, а также трудностей, с которыми сталкиваются жертвы в сборе соответствующих доказательств, такие решения представляются разумными.

В. Нарушение каких прав подлежит возмещению ущерба?

Среди юристов-правозащитников ширится консенсус относительно целесообразности принятия единого определения «жертвы». В Основных принципах и руководящих положениях (пункты 8-9), например, предлагается следующее определение:

[...] Жертвами считаются лица, которые понесли ущерб индивидуально или коллективно, включая физический или психический вред, душевные страдания, материальные потери или существенное ущемление их основополагающих прав, в результате действий или бездействия, которые являются грубыми нарушениями международных норм в области прав человека или серьезными нарушениями международного гуманитарного права. В применимых случаях и в соответствии с национальным законодательством под «жертвой» может пониматься также прямой член семьи или иждивенец непосредственно пострадавшего лица, а также лица, которым, при вмешательстве с целью оказания помощи находящимся в бедственном положении жертвам или предотвращения дальнейших нарушений, был нанесен ущерб.

Соответствующее лицо считается жертвой независимо от того, было ли опознано, задержано, привлечено к ответственности или осуждено лицо, совершившее нарушение и независимо от родственной связи, которая может существовать между виновником и жертвой.

Можно предвидеть, что это определение будет принято национальными программами мер по возмещению ущерба, поскольку в них уделяется растущее внимание согласованным положениям международного права³².

Но даже принятие единого и широкого определения “жертвы” само по себе еще не решит следующую ключевую проблему, с которой сталкиваются все программы мер по возмещению ущерба: какой способ следует применять для оценки того, какие именно нарушения прав человека подлежат возмещению ущерба. При осуществлении программы мер по возмещению ущерба необходимо как минимум обеспечить, чтобы каждая жертва стала бенефициаром, т.е. не просто отвечала требованиям, изложенным в предыдущем разделе, но и подпадала под правило, согласно которому предоставление соответствующих льгот должно быть распространено на жертвы *всех* нарушений, которые могли иметь место во время конфликта или репрессий. Только в таком случае программу можно считать *всеобъемлющей*. До настоящего времени ни одну программу пока еще нельзя было в полной мере считать всеобъемлющей. Так, например, ни одна массовая программа по возмещению ущерба не обеспечивала предоставление льгот жертвам весьма распространенных при авторитарном режиме нарушений таких прав человека, как свобода выражения мнений, свобода ассоциации или свобода политической деятельности. Существуют и другие виды нарушений прав, которые лишь изредка компенсируются посредством массовых программ, причем некоторые из таких нарушений представляют собой угрозу для жизни, а другие - нет, но тем не

³² См. доклады комиссий по установлению истины Южной Африки, Перу и Марокко.

менее носят довольно серьезный характер, как, например, принудительное перемещение³³. Большинство программ сосредоточилось в основном на уже знакомых гражданских и политических правах, оставив без внимания нарушения многих других прав:

- *Аргентина*³⁴. В этой стране осуществляются сразу несколько программ по возмещению ущерба, причем каждая программа утверждена отдельным законодательным актом или покрывает отдельную категорию жертв. Основные законы охватывают недобровольные исчезновения, произвольное содержание под стражей, а также нанесение тяжелых телесных повреждений и смерть во время содержания под стражей. Один из законов 2004 года предусматривает возмещение ущерба тем категориям жертв, которые были пропущены первоначальными законами о возмещении ущерба, а именно лицам, родившимся во время незаконного содержания под стражей их матерей, несовершеннолетним, которые содержались под стражей в результате ареста или исчезновения их родителей по политическим причинам, или лицам, которые оставались в зоне военных действий. Этот закон также предусматривает возмещение ущерба жертвам “подмены личности” - этим термином в Аргентине принято обозначать случаи детей, чьи родители пропали без вести, которые были зарегистрированы как законные дети других семей, во многих случаях семей военных или служащих сил безопасности, которые выкрадывали этих детей у их биологических родителей.
- *Бразилия*³⁵. Бразильская программа предусматривает возмещение ущерба только жертвам исчезновений и лицам, скончавшимся от неестественных причин в полиции или аналогичных учреждениях. Программа игнорирует важные категории жертв, в том числе лиц, незаконно содержавшихся под стражей или подвергавшихся пыткам, а также лиц, находящихся в изгнании, - невзирая на широкое толкование общего критерия, даваемого комиссией, осуществляющей эту программу.
- *Чили*³⁶. В Чили предпринимались попытки возмещать ущерб в связи с различными видами преступлений в рамках различных отдельных законодательных инициатив. Вначале усилия были сосредоточены на преступлениях, охватываемых полномочиями Комиссии по установлению истины и примирению, а именно на нарушениях прав человека в период предыдущего диктаторского правления, которые привели к гибели жертв. В этой связи преступлениями, дававшими право на возмещение ущерба, являлись акты политического насилия, сопровождавшиеся гибелью людей, казни по политическим причинам и исчезновения во время содержания под стражей. Были осуществлены дополнительные инициативы по оказанию различных видов помощи, строго говоря не являющихся возмещением ущерба, лицам, возвращающимся из изгнания, более чем 400 политическим заключенным, выпущенным из тюрьмы, где они находи-

³³ Программа мер по возмещению ущерба, предложенная Комиссией по установлению истины и примирению в Перу, рекомендовала предоставить жертвам принудительного перемещения символическое возмещение ущерба, а также ряд услуг, в том числе в области образования и медицинского обслуживания. В Турции был разработан амбициозный план мер по возмещению ущерба, предусматривающий предоставление льгот жертвам перемещения внутри страны. См. *Overcoming a legacy of mistrust: towards reconciliation between the State and the displaced* (Istanbul, Turkish Economic and Social Studies Foundation, Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, 2006).

³⁴ См. Guembe, «The Argentinean experience with economic reparations for serious human rights violations», in *The Handbook...*

³⁵ См. также Cano and Ferreira, «The reparations program in Brazil» in *The Handbook...*

³⁶ См. Lira, «The reparations policy for human rights violations in Chile,» in *The Handbook...*

лись со времен отставки Пиночета (законы *Cumplido*), лицам, потерявшим работу по политическим причинам, а также тем, кто не был охвачен аграрной реформой или изгнан со своей земли. Чилийское правительство также ввело в действие Программу медицинской помощи для жертв политического насилия (ПРАИС), в рамках которой оказываются медицинские услуги, включая психиатрическое лечение, доступ к которому обеспечивается через общенациональную систему здравоохранения. Программы возмещения ущерба в Чили долгое время игнорировали жертв самых распространенных при прежнем режиме нарушений прав человека, а именно нарушений в форме незаконного содержания под стражей и пыток. В 2004 году была назначена комиссия для рассмотрения этого конкретного вида преступных деяний. В конце года она представила подробный доклад с рекомендациями по вопросам возмещения ущерба. Этими рекомендациями, одобренными правительством, предусматривалось, что жертвам таких преступлений должно выплачиваться ежемесячное пособие, а также предоставляться другие символические льготы в рамках возмещения ущерба (они уже получали медицинскую помощь по линии ПРАИС).

- *Марокко*. Комиссия «Справедливость и примирение» была учреждена в этой стране в январе 2002 года с целью расследования событий, приведших к недобровольным исчезновениям; произвольным содержаниям под стражей после надлежащего судебного разбирательства или без такового и/или с последующей казнью; убийствам, тяжелым телесным повреждениям или произвольному содержанию под стражей во время демонстраций или массовых беспорядков; принудительному изгнанию и сексуальному насилию, а также с целью определения размеров соответствующих компенсаций.
- *Южная Африка*. Комиссия по установлению истины и примирению в этой стране приняла важные рекомендации по вопросам возмещения ущерба за нарушения прав человека в период апартеида. «Жертвами» считались те, кому «был нанесен ущерб в виде физической или психологической травмы, эмоционального страдания, материального урона или существенного нарушения прав человека i) в результате какого-либо грубого нарушения прав человека или ii) в результате какого-либо действия, связанного с какой-либо политической деятельностью, на которую распространялась амнистия». В свою очередь грубое нарушение прав человека определялось как “a) убийство, похищение, пытки или особо жестокое обращение с каким-либо лицом; или b) любая попытка, сговор, подстрекательство, наущение, приказ или разрешение, ведущее к совершению [убийства, похищения, пыток или жестокого обращению]”³⁷.

Тот факт, что соответствующие программы были сосредоточены на данных видах нарушений, нельзя считать полностью неоправданным. Когда имеющиеся в наличии ресурсы на возмещение ущерба невелики, неизбежно приходится делать выбор, и, возможно, имеет смысл сосредоточить внимание на наиболее серьезных преступлениях. В данном случае альтернатива, а именно подготовка подробного списка прав, нарушения которых дают основания для получения определенных льгот по линии возмещения ущерба, может привести к недопустимому размыванию соответствующих льгот.

³⁷ Принятие Закона о национальном единстве и примирении (1995 год), раздел I (1) (xix), I (1) (ix). Нередко заявлялось, что определение “жертвы” и категории жертв, дающие право на возмещение ущерба, были слишком узки для адекватного восстановления прав после огромного числа нарушений, совершенных в период режима апартеида. Так, например, это определение и соответствующие категории не учитывали жертвы повседневного насилия, которым сопровождалась проводимая режимом апартеида политика так называемой “социальной инженерии”, а также лиц, погибших в результате принудительного перемещения или помещенных под стражу на основании норм чрезвычайного положения.

Ни в одной программе не объяснялось, почему жертвы некоторых нарушений должны быть объектом возмещения ущерба, а другие - нет. Поэтому неудивительно, что, по крайней мере отчасти в результате этого упущения, большинство программ игнорировало те виды нарушений, которые могли бы или должны были бы фигурировать в списке. Эти исключения несоизмеримо широко затронули женщин и представителей маргинализированных групп населения. Поэтому само требование сформулировать принципы или, как минимум, основания для выбора нарушений тех, а не иных прав, могло бы служить хотя бы минимальным заслоном от необоснованных исключений³⁸.

Следует также повторить, что решения о том, какие виды нарушений могут быть основанием для возмещения ущерба, принимаются до утверждения программ по возмещению ущерба, причем часто это происходит на этапе определения полномочий комиссий по установлению истины или в этой связи. При этом никто не способен учесть те последствия, которые эти решения окажут на последующие усилия в области возмещения ущерба. Некоторые комиссии сами решили, что они должны воспринимать свои полномочия более гибко, с тем чтобы рассматривать нарушения, которые, строго говоря, не были охвачены мандатом, но которые, по разумным соображениям, нельзя исключать. Именно такой подход применялся в Марокко и Бразилии.

Если в отношении многочисленных групп применялись различные виды насилия, то исключение некоторых наихудших или наиболее распространенных видов насилия или же каких-либо конкретных групп автоматически сужает сферу охвата программы по возмещению ущерба, в результате чего она оказывается менее полной. Вызванные этим обстоятельством проблемы многообразны. Во-первых, возникает вопрос о справедливости и неравном обращении, что может подорвать легитимность программы. Во-вторых, такие исключения всего лишь гарантируют, что проблема возмещения ущерба останется в политической повестке дня, что может угрожать стабильности всей инициативы в целом³⁹.

Часть этих проблем можно урегулировать, если творчески подойти к составлению программы. Поскольку одним из существенных сдерживающих моментов программы является ее стоимость, разработка программы, предусматривающей предоставление различных благ (не только материальных и не только в денежном выражении), помогает расширить сферу ее охвата без обязательного увеличения ее стоимости в соответствующей пропорции.

С. Какие виды благ должны предоставляться в соответствии с программами по возмещению ущерба?

Сочетание различных видов благ лучше всего передается термином *комплексность*. Какая-либо программа мер по возмещению ущерба является более комплексной, если она

³⁸ См. Ruth Rubio-Marin, "The gender of reparations in transitional democracies", in *Engendering Reparations*, Ruth Rubio-Marin, ed. (готовится к печати).

³⁹ Четче всего это можно показать, пожалуй, на примере Чили, где исключение жертв пыток и политических заключенных из большинства программ по возмещению ущерба до 2004 года (см. выше раздел о Чили) привело к тому, что широкие группы жертв продолжали требовать предоставления им льгот в целях возмещения ущерба. Когда после возвращения Аугусто Пиночета из заключения в Великобритании стало ясно, что военным грозит судебное преследование в Чили, партия Unión Demócrata Independiente (UDI), традиционно поддерживавшая Аугусто Пиночета и обычно без энтузиазма воспринимавшая идею возмещения ущерба, предложила провести серьезную реорганизацию программ мер по возмещению ущерба, которые существовали уже более десяти лет, с целью расширения их охвата и, что особенно важно, существенного увеличения размера предоставляемых льгот. При этом ставилось одно условие: бенефициары должны были отказаться от всех претензий к виновным лицам. (См., например, «La Paz Ahora» (предложение партии UDI), опубликованное в газете *La Nación*, 20 июня 2003 года). Это угрожало нарушить достаточно прочный консенсус, сложившийся в отношении основных направлений подхода к вопросам возмещения ущерба, утвержденного почти за десять лет до этого.

предусматривает предоставление как можно больше различных видов благ и различными способами, чем альтернативные программы. Формы возмещения ущерба, перечисленные в Основных принципах и руководящих положениях (т.е. реституция, компенсация, реабилитация, сатисфакция и гарантии неповторения случившегося), могут строиться - для простоты разработки более узконаправленных программ возмещения ущерба - вокруг двух основных различий: между материальными и символическими формами возмещения ущерба и между индивидуальным и коллективным предоставлением соответствующих льгот. Материальное и символическое возмещение ущерба может принимать самые различные формы. Материальное возмещение может носить форму компенсаций, т.е. выплату денежных средств или выдачу оборотных кредитно-денежных документов, или предоставление набора услуг, которые в свою очередь могут включать льготы в области образования, медицинского обслуживания, обеспечения жильем и т.п. Символическое возмещение ущерба может включать официальное принесение извинений, изменение названий общественных мест, установление мемориальных дней, создание музеев и парков, посвященных памяти жертв, или такие меры по реабилитации, как, например, восстановление доброго имени жертв. Такие меры относятся к категории *сатисфакции*.

Существует, как минимум, две основные причины для разработки *комплексных* программ по возмещению ущерба. Во-первых, это ведет к максимальному задействованию ресурсов. Программы, которые сочетают предоставление различных благ от материальных до символических, распределяемых как на индивидуальной, так и на коллективной основе, могут охватывать более значительную часть контингента жертв, чем программы, которые сводятся только к предоставлению материальных благ, и, следовательно, будут более завершенными. Поскольку жертвы различных видов нарушений не должны получать абсолютно идентичных видов благ, наличие более широкого набора благ позволяет охватить большее количество жертв. Будучи важным само по себе, это более широкое разнообразие видов льгот позволяет лучше реагировать на различные виды ущерба, который может быть нанесен тем или иным нарушением, и тем самым с большей вероятностью обеспечить в той или иной степени возмещение нанесенного ущерба.

Программы мер по возмещению ущерба могут варьироваться от самых простых, т.е. когда просто выплачивается денежная сумма, до чрезвычайно сложных, т.е. когда помимо денежных выплат предоставляется медицинская помощь, поддержка в области образования и обеспечения жильем и т.п. в дополнение к символическим мерам индивидуального и коллективного характера. В целом же следует отметить, что, поскольку некоторые вещи нельзя купить за деньги (а для некоторых не хватит никаких денег), подход на основе комплексности позволяет обеспечить льготами большее количество жертв - причем не только жертв: в частности в случае коллективных символических мер - и распределять соответствующие блага гибко с тем, чтобы удовлетворить разнообразные потребности пострадавших. При всех остальных равных вещах «комплексность» представляется желательной компонентой.

Материальная компенсация отдельным лицам привлекает гораздо больше внимания, чем любая другая форма возмещения ущерба, однако другие виды льгот все шире интегрируются в программы по возмещению ущерба или получают все больше внимания в качестве потенциальных элементов таких программ, включая, в частности:

- *Символическое возмещение ущерба*. Поскольку многие программы мер по возмещению ущерба в последнее время предлагались комиссиями по установлению истины (которые имеют более широкие полномочия и цели, чем обычные судебные инстан-

ции), они все в меньшей степени становятся просто компенсационными механизмами и все чаще предлагают более комплексные меры по возмещению ущерба, в том числе символического характера. Персональные письма с извинениями, подписанные высшим должностным лицом правительства, направление каждой жертве копии доклада Комиссии по установлению истины и оказание помощи семьям в надлежащей организации похорон своих близких - все это относится к числу *индивидуальных* символических мер, которые с известным успехом применялись в различных условиях⁴⁰. Некоторые из предпринимавшихся *коллективных* символических мер предусматривали переименование общественных мест, создание музеев и мемориальных комплексов, превращение в мемориальные комплексы мест, где содержали под стражей и пытали людей, провозглашение дней памяти жертв и проведение общественных акций поминовения и покаяния. Подобно другим мерам по возмещению ущерба символические меры, хотя бы отчасти, способствуют признанию имевших место нарушений. Вместе с тем, в отличие от других соответствующих мер, огромный потенциал символических мероприятий заключается в том, что они являются носителями определенного нравственного смысла и, следовательно, могут помочь жертвам в частности и обществу в целом более полно осознать трагические события прошлого⁴¹. Символические меры приобретают столь большое значение, как правило, потому, что, превращая воздание дани памяти жертвам в дело общественной значимости, они освобождают их родственников от тяжелого бремени персональных хранителей памяти жертв и позволяют им вести полноценную жизнь. Это имеет особо важное значение в том случае, когда возмещение ущерба предполагает признание жертв не только *жертвами*, но также *гражданами и обладателями прав* в более широком смысле.

Символические меры по возмещению ущерба, как на индивидуальном, так и на коллективном уровне, заслуживают поощрения и развития. Тем не менее они не способны объять всю тяжесть сложного переходного периода и должны всегда рассматриваться лишь как одно из средств по заглаживанию ущерба. Кроме того, участие гражданского общества в разработке и осуществлении символических мер по возмещению ущерба, возможно, является еще более важным, чем участие в разработке любой другой меры, учитывая их смысловую нагрузку и репрезентативную функцию⁴².

- **Медицинские услуги.** В соответствии с Основными принципами и руководящими положениями в понятие «реабилитация» жертв входит также медицинская и психологическая реабилитация. С 1992 года в Чили жертвам диктатуры предоставлялись медицинские услу-

⁴⁰ Чилийская комиссия по установлению истины и примирению разослала свой двухтомный доклад семьям каждой выявленной ею жертвы. Программа мер по возмещению ущерба американцам японского происхождения, интернированным во время второй мировой войны, включала направление каждой жертве персонального письма от имени президента Соединенных Штатов (наряду с чеком на сумму в 20 000 долл. США). *Срочные временные меры по возмещению ущерба*, утвержденные южноафриканской Комиссией по установлению истины и примирению, предусматривали оказание помощи в уходе за надгробными памятниками. Все эти меры, как представляется, имеют важное значение.

⁴¹ См. например, Brandon Hamber, "Narrowing the macro and the micro: a psychological perspective on reparations in societies in transition", in *The Handbook...*

⁴² Программа по вопросам прав человека министерства внутренних дел Чили предусматривает предоставление как материальной помощи, так и технических консультаций организациям, заинтересованным в проведении различных символических акций по возмещению ущерба, включая создание мемориалов и памятных мест. Такие программы - это еще один способ для государств проявить серьезный подход к символическим мерам по возмещению ущерба, не отнимая контроля над этими мероприятиями у гражданского общества, в том числе у организаций жертв нарушений.

ги. Программа мер по возмещению ущерба, предложенная перуанской Комиссией по установлению истины и примирению, также охватывала как физическую, так и психиатрическую медицинскую помощь, причем интересно, что перуанская Комиссия и марокканская Комиссия «Справедливость и примирение» подключили к этому свои ведомственные медицинские службы. Например, в Перу медицинская часть, в основном сосредоточенная на оказании психиатрической помощи, работала с жертвами до, во время и после публичных слушаний и дачи свидетельских показаний, и оказывала содействие самим работникам Комиссии. Медицинская часть Комиссии в Марокко, не подменяя другие источники медицинских услуг (хотя и предоставляя некоторые виды услуг), имела две основные функции: помогать другим подразделениям Комиссии в их работе и подготовить подробное исследование состояния здоровья жертв, охватываемых мандатом Комиссии. Это исследование должно было содействовать определению рамок рекомендаций по возмещению ущерба, а также выявлению особо критических случаев, которые не могли ждать окончания всего процесса. Такая схема имеет свои достоинства и заслуживает дальнейшего изучения.

В целом имеются веские основания для того, чтобы программы мер по возмещению ущерба уделяли внимание медицинским проблемам, хотя бы из-за очень высокого числа увечий, получаемых в результате насилия⁴³. Кроме того, как представляется, жертвы насилия в большей степени предрасположены к заболеваниям⁴⁴. Оказание медицинских услуг, включая психиатрическое лечение и психологические консультации, является весьма эффективным способом повышения качества жизни перенесших насилие лиц и их родственников.

Однако эффективное предоставление таких услуг не является простым делом. Некоторые трудности на этом пути заключаются в следующем:

- Ошибочно думать, что достаточно всего лишь для жертв доступными существующие медицинские службы. Во-первых, у жертв имеются особые потребности, часть которых существующие медицинские службы не в состоянии удовлетворить. Травмы, полученные в результате умышленного применения насилия, отличаются от других видов травм, и, следовательно, соответствующие пациенты нуждаются в особом лечении и уходе. А медицинского персонала, специально подготовленного для предоставления таких услуг, не хватает. В большинстве стран, переживших конфликт и репрессии, имеется мало специалистов-психиатров с опытом лечения жертв пыток. Вторая, и, возможно, еще большая трудность состоит в том, что история жизни жертв серьезных нарушений прав человека не похожа на историю жизни других пациентов, по этой причине они нуждаются не только в психологических консультациях. Пережитый ими опыт оказывает воздействие на способы предоставления им любых услуг, и требуются значительные усилия для того, чтобы заставить все структуры, занимающиеся предоставлением соответствующих услуг на всех уровнях, осознать эти особые потребности.
- В значительной степени качество предоставляемых услуг по охране здоровья зависит от качества существующих медицинских учреждений, но ни одна страна не способна, особенно в сжатые сроки, построить полностью новые помещения для этих

⁴³ В Чили программа ПРАИС предлагает услуги по охране психического здоровья, а также общую и специализированную медицинскую помощь более чем 190 000 бенефициарам. Свыше 50% консультаций у врача связаны с психическим здоровьем. *Norma Técnica para la Atención en Salud de Personas Afectadas por la Represión Política Ejercida por el Estado en el Período 1973-1990.*

⁴⁴ Там же.

пациентов. Одним из способов решения этой проблемы может явиться создание специализированных медицинских бригад, предоставляющих специальные услуги и служащих посредниками между жертвами и обычными медицинскими учреждениями. Экспериментирование с различными программами страхования также может расширить возможности оказания медицинской помощи жертвам. Однако пока не будет накоплено достаточного опыта, пациенты не смогут получать необходимые услуги, даже если имеются средства, поступающие из системы медицинского страхования.

Рекомендация включать медицинские услуги в программы мер по возмещению ущерба представляется излишней. Вместе с тем, крайне важно сознавать трудности на этом пути, ибо есть основания полагать, что неспособность предоставить такие услуги по сути того, как были порождены соответствующие ожидания, весьма болезненно отразится на жертвах нарушений. Это, конечно, не может служить основанием для того, чтобы не предоставлять блага в форме медицинской помощи, а скорее повод для надлежащего укрепления основы планирования и финансирования таких программ.

- *Другие формы реабилитации.* В некоторых программах по возмещению ущерба были предусмотрены конкретные меры по реабилитации не только здоровья жертв, но и того, что можно назвать их «гражданским статусом». Сюда входят меры по восстановлению доброго имени жертв путем публичных заявлений об их невиновности, аннулирования заведенных на них уголовных дел, восстановление паспортов, карточек для голосования и других документов. Важность этих мер перекрывает соображения практической целесообразности - они должны являться частью любой программы, которая ставит своей целью обеспечить признание жертв как обладателей прав. Кроме того, с учетом травмирующего опыта вдов без вести пропавших лиц, в частности в Аргентине, которые явно нуждались в решении проблем, связанных с попечительством, брачными узлами и наследованием, но не решались просить о выдаче им свидетельства о смерти исчезнувших супругов, соответствующие программы стали предусматривать выдачу свидетельств «об отсутствии по причине недобровольного исчезновения». Это позволяет оставшимся в живых супругам, в частности, получить назад или продать свою собственность, вновь вступить в брак или решить попечительский спор, не испытывая при этом чувства вины, которое, по их словам, их часто сопровождало, когда они добивались выдачи свидетельств о смерти мужей.
- *Коллективное возмещение ущерба.* В последнее время интерес и поддержку вызвало известие о том, что блага в порядке возмещения ущерба могут предоставляться «коллективам». Действительно, эта идея поддерживается в Основных принципах и руководящих положениях (пункт 13) и в Обновленном своде принципов защиты поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью (принцип 32). Ее логическим обоснованием, как представляется, служит то, что когда объектом насилия являются коллективы, необходимо обеспечить им условия для возмещения ущерба. При этом ни в одном документе не раскрывается, что означает коллективное возмещение ущерба, а сам термин является довольно двусмысленным. С одной стороны, слово «коллективное» используется для обозначения «возмещения ущерба», т.е. для обозначения видов предоставляемых благ или способов их распределения, а с другой стороны, определяет «субъекта», получающего эти блага, а именно, коллективы, включая юридических лиц. Существует множество известных примеров «коллективного возмещения ущерба» во втором смысле. Публичное принесение извинений является мерой коллективного возмещения ущерба в том смысле, что коллектив, состоящий из членов определенной группы, к при-

меру, государство или юридическое лицо, получают определенную льготу, в данном случае в форме извинения. Полезность коллективных мер является очевидной при определенных обстоятельствах. Мало кто станет оспаривать оправданность публичного принесения извинений. Целью подобных мер является не только признание прав жертв, но и подтверждение действительности общих норм, которые были нарушены (и тем самым, косвенным образом, подтверждение значимости прав в целом, включая, разумеется, права жертв, чем подкрепляется их статус не просто как *жертв*, а как *обладателей прав*)⁴⁵.

Коллективные меры по возмещению ущерба носят не только символический характер; некоторые из них являются вполне материальными, когда, например, в качестве компенсации в интересах определенной группы людей строятся школы или больницы⁴⁶.

Существует постоянный риск того, что коллективные материальные меры по возмещению ущерба отнюдь не будут восприниматься как таковые или будут иметь минимальное значение в плане восстановления прав жертв. Отчасти проблема заключается в том, что эти меры не затрагивают жертвы конкретно. Коллективные программы возмещения ущерба, в рамках которых распределяются материальные блага, часто сосредоточены на распределении «благ, не подлежащих исключению», т.е. тех благ, которые, будучи предоставлены жертвам, не отчуждаются у других лиц. Так, например, если в рамках коллективной программы возмещения ущерба строится больница или дорога, то очевидно, что этими объектами будут пользоваться как жертвы, так и нежертвы. Последних нельзя исключить из этого процесса. Вместе с тем то, что эти блага содействуют осознанию жертвами повышения их социального статуса, не является очевидным. В самом деле: почему они, собственно, должны полагать, что эти блага предоставлены им в знак признания факта нарушения их основополагающих прав?

Эта проблема усугубляется тем, что подобные коллективные программы тяготеют к распределению благ, которые не только не подлежат исключению, но и имеют жизненно важное значение, например, тогда, когда они становятся составной частью программ развития. Правительства развивающихся стран, сталкивающиеся с требованиями о возмещении ущерба, склонны решительно утверждать, что возмещением ущерба *является* развитие⁴⁷. Даже если квалификация существующих программ развития в качестве «возмещения ущерба» является не уловкой, а способом избежать расходования ресурсов, то применение такого подхода требует самого пристального внимания. Большинство программ развития сосредоточено на производстве и обеспечении населения жизненно важными товарами и благами, на которые имеют право все граждане в качестве *граждан*. Обеспечение к ним доступа со стороны жертв нарушений входит в число обычных обязанностей и функций государства, которые нельзя считать возмещением ущерба. Бенефициары совершенно правильно воспринимают их как программы, предоставляющие блага, на которые они имеют права как граждане, а не обязательно как жертвы нарушений прав.

⁴⁵ См. Pablo de Greiff, "The role of apologies in national reconciliation processes", in *The Age of Apology*, Mark Gibney and others, eds. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2007).

⁴⁶ Так, например, Межамериканский суд по правам человека в деле *Алобото и др. против Суринама* потребовал от правительства Суринама открыть и укомплектовать персоналом одну школу, а также наладить работу медицинского амбулаторного пункта в качестве возмещения ущерба за нападение на двадцать членов племени сарамака. Решение от 10 сентября 1993 года, серия C, № 15.

⁴⁷ Так было в Южной Африке и в Перу. См. например, Christopher Colvin, «Overview of the reparations program in South Africa» in *The Handbook...*

Кто-то может сказать, что блага, предоставляемые в рамках этих программ развития/«возмещения ущерба» в условиях всеобщей нехватки, недоступны множеству граждан и что благом является обеспечение их доступности, к примеру, в районах, пострадавших от насилия. В случае приоритетного направления капиталовложений в эти районы такая аргументация себя оправдывает, поскольку жертвы нарушений получают доступ к основным услугам *раньше* других граждан. Это верно. Однако застарелая трудность заключается в том, что поскольку благом являются не собственно товары, а лишь *фактор времени* их распределения, то, как только этот фактор исчезает и соответствующие товары становятся доступны для всех, исчезает и понятие блага.

Поскольку упомянутые трудности, связанные с реализацией коллективных материальных программ по возмещению ущерба, обусловлены видом благ, которые они обычно распределяют, а именно благ в форме не подлежащих исключению жизненно важных услуг, то очевидным способом решения этой проблемы и, следовательно, сохранением различий между программами по возмещению ущерба является, по меньшей мере, отказ от подхода, предусматривающего организацию соответствующих программ вокруг жизненно важных услуг.

В этом случае у бенефициаров будут основания полагать, что они получают блага, которые обычные граждане не получают просто в силу того, что являются гражданами. Услуги в области образования, культуры, искусства, профессиональной подготовки и специализированной медицинской помощи, нацеленные на *удовлетворение особых потребностей лиц из числа жертв нарушений* - вот те возможности, которые заслуживают в этой связи дальнейшего изучения.

Таким образом, комплексные программы дают возможность превратить большее количество жертв в бенефициаров, чем более узкие программы при аналогичных общих расходах. Но еще более важным является тот факт, что комплексные программы способны быть более эффективными, поскольку они позволяют удовлетворять более разнообразные потребности жертв, причем не только материального характера, но и в области охраны здоровья, образования, а также - посредством символических благ - потребности, касающиеся осмысления тяжелого прошлого.

D. Методы определения целей возмещения ущерба и их влияние на размер и формы компенсаций

1. Размер компенсаций

Одной из самых больших трудностей, с которыми сталкиваются программы мер по возмещению ущерба, является то, на каком именно уровне следует установить размер компенсаций. На практике этот уровень существенно варьируется в зависимости от страны⁴⁸. Так, например, хотя южноафриканская Комиссия по установлению истины и примирению предложила выплачивать жертвам ежегодное пособие в размере около 2 700 долл. США в течение шести лет, правительство в конечном счете решило ограничиться единовременной суммой в размере менее 4 000 долл. США. Соединенные Штаты выплачивали по 20 000 долл. США американцам японского происхождения, которые были интернированы во время второй мировой войны. Бразилия выплачивала не менее 100 000 долл. США семьям лиц, умерших во время содержания под стражей в полиции. Аргентина выдавала семьям жертв исчезновений долговые обязательства на сумму в 224 000 долл. США. Чили назначала им ежемесячную пенсию, сумма которой изначально составляла 537 долл. США и распределя-

⁴⁸ См. *The Handbook...*

лась пропорционально между различными членами семьи в соответствии с заранее установленной нормой.

Мотивировки для выбора той или иной цифры (если такие мотивировки вообще даются) также варьируются. Южноафриканская Комиссия по установлению истины и примирению первоначально рекомендовала использовать в качестве ориентира средний доход бедной южноафриканской семьи, состоящей из пяти человек. Установленная правительством сумма в размере 4 000 долл. США никогда не была подтверждена независимыми источниками и не соответствует в принципе ничему. То же самое можно сказать о выборе правительства Соединенных Штатов и решении Бразилии. После того как в результате некоторых дискуссий было рекомендовано, чтобы план мер по возмещению ущерба в Аргентине использовал существующую сетку страховых выплат, связанных с производственными травмами, президент Менем отверг такую возможность, заявив, что в том, что случилось с жертвами, не было ничего «случайного». Вместо этого он выбрал в качестве базовой единицы для расчета размеров компенсации размер жалования наиболее высокооплачиваемого правительственного должностного лица. Для своей расчетной единицы в сумме 537 долл. США правительство Чили не дало никаких конкретных обоснований. Ясно, что такой выбор был обусловлен политическим компромиссом и был сделан не на принципиальной основе, а с учетом реальных возможностей осуществления выплат. Именно этот аспект, а не только в целом небольшие размеры компенсаций, предлагаемые большинством программ, указывают на то, что существующая практика как прецедент имеет сомнительную ценность. На деле же предъявление к будущим программам требования обосновывать решения относительно размеров предусматриваемой компенсации может само по себе принести успешные плоды.

Существует заметная разница между размерами компенсаций, предлагаемых в результате судебных решений по конкретным обособленным и отдельным делам о тех или иных нарушениях, и размерами, устанавливаемыми в рамках какой-либо широкомасштабной программы по возмещению ущерба, охватывающей значительное число потенциальных бенефициаров. Судебный подход к вопросу о том, как определить размер компенсаций, который базируется на четких убеждениях и тонкой интуиции, предполагает использование критерия *restitutio in integrum*, рассматривающего жертвы как единое целое, при том, что размеры причитающейся им компенсации будут зависеть от характера причиненного ущерба.

Как отмечалось выше, в отдельных случаях это может служить безусловным критерием, поскольку применение такого подхода намерено сгладить воздействие последствий нарушения на жертву и не допустить, чтобы виновное лицо воспользовалось плодами своего преступления.

Вместе с тем нынешняя практика осуществления широкомасштабных программ по возмещению ущерба свидетельствует о том, что мало кто пытается обеспечить соблюдение этого критерия. Однако было бы слишком легко сделать вывод о том, что программы мер по возмещению ущерба традиционно носили явно несправедливый характер. Это означало бы огульное очернение всех этих программ, включая программы, в рамках которых прилагались искренние усилия по обеспечению возмещения нанесенного жертвам ущерба, даже при том, что в рамках этих последних программ предлагалась меньшая компенсация по сравнению с той, которую соответствующие жертвы могли бы получить, если бы выиграли дело в суде, рассматривавшем их дела по отдельности.

Поскольку размер денежной компенсации является не просто прагматическим вопросом о возможности ее выплаты, но и вопросом правосудия, важно прояснить, чего добивается правосудие. Что означает «адекватное, реальное и быстрое возмещение понесенного ущерба»?⁴⁹

⁴⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи 60/147, приложение, пункт 11.

Принцип 18 Основных принципов и руководящих положений предусматривает возможность руководствоваться критерием полной компенсации⁵⁰:

В соответствии с национальным законодательством и международным правом, а также *принимая во внимание конкретные обстоятельства*, жертвам грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права следует предоставлять в установленном порядке и соразмерно серьезности нарушения и обстоятельствам каждого случая *полное и эффективное возмещение ущерба*...

Основные принципы и руководящие положения сами предусматривают «предел колебаний оценки»⁵¹, который позволяет руководствоваться «принципом устранения всех последствий, который [тем не менее] остается главным принципом»⁵². В особых обстоятельствах, с которыми сталкиваются широкомасштабные программы, этот критерий заменяется двойным требованием обеспечить «справедливое и адекватное возмещение ущерба»:

Справедливое возмещение ущерба отражает необходимость учета, с одной стороны, всего контекста переходного периода, в котором это возмещение происходит (включая значительное число жертв, понесших тяжелый урон), а с другой стороны, недостаточность имеющихся в наличии ресурсов, выделяемых на цели возмещения ущерба. *Справедливое* возмещение ущерба предполагает, что (в отличие от принципа *restitutio in integrum*) размер репарации не может определяться *in abstracto* или в абсолютном выражении... На индивидуальном уровне *справедливое* возмещение ущерба требует, чтобы распределение благ осуществлялось *справедливым* образом, а именно без дискриминации каких-либо групп или категорий бенефициаров (т.е. жертв). Вместе с тем недискриминация не означает единообразного обращения со всеми жертвами, однако мотивы дифференциации должны быть разумными и обоснованными⁵³.

Что касается *надлежащего* возмещения ущерба, то

это означает, что формы и способы возмещения ущерба должны быть подходящими, учитывающими нанесенный ущерб, типологию жертв, характер нарушений и общие условия в обществе. Скудные ресурсы, которыми располагают страны переходного периода, должны использоваться оптимальным образом как в качественном, так и в количественном смысле этого слова (т.е. эффективно)⁵⁴.

Этот вывод подчеркивает различия, существующие между возмещением ущерба в рамках в основном действующей правовой системы и в рамках системы, отдельные основные элементы которой, - в частности потому, что они покрывали или допустили систематические злоупотребления, - нуждаются в изменении (или, как в ряде стран, должны быть созданы с нуля). В предыдущем случае имеет смысл расширить критерий справедливости за счет цели, состоящей в том, чтобы возместить *конкретный* ущерб, понесенный *конкретной* жертвой, чье дело рассматривается в суде. Однако в случае массовых нарушений заинтересованность в осуществлении правосудия требует большего, нежели просто попытка возместить какой-либо

⁵⁰ См. Heidy Rombouts, Pietro Sardaro and Stef Vandeginste, «The Right to Reparation for Victims of Gross and Systematic Violations of Human Rights», in *Out of the Ashes: Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, K. De Feyter and others, eds. (Antwerp, Intersentia, 2006), pp. 345–500.

⁵¹ Ibid, p. 455.

⁵² Ibid., p. 459.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

конкретный ущерб, понесенный тем или иным лицом. Каким бы ни был критерий справедливости, важно помнить о необходимости создания предпосылок для восстановления верховенства права, то есть достижения цели, имеющей публичное, коллективное измерение⁵⁵.

Наверное, следует чуть больше сказать о том, на каком уровне надлежит устанавливать соответствующий размер компенсации в денежном выражении, ибо критерии справедливости и адекватности, в конечном счете, весьма тесно связаны с оценкой осуществимости возмещения ущерба. Хотя этих двух оценок нельзя избежать, оценка возможности понести определенные расходы обычно носит характер *ceteris paribus*, и в переходный период или в постконфликтной ситуации не имеет большого смысла оставлять ее одинаковой в отношении всех прочих аспектов. Только в случае прироста бюджета окажется возможным обеспечить активное возмещение ущерба жертвам, не затрагивая при этом другие статьи расходов государства⁵⁶.

Подробное изучение программ по возмещению ущерба и истории их разработки, принятия и выполнения, дает возможность восстановить картину того, как в рамках этих программ принимались определенные меры по осуществлению правосудия. Можно утверждать, что эти программы преследовали две цели, тесно связанные с правосудием. Первая цель заключалась в том, чтобы обеспечить возможность признания статуса жертв и тем самым способствовать полному восстановлению их достоинства. Ключевым моментом здесь является то, что блага, предоставляемые в рамках такой программы, призваны закрепить статус жертв не просто в качестве *жертв*, а в качестве *граждан*, то есть обладателей прав, равных правам других граждан. Блага становятся своего рода символической или номинальной формой компенсации за то, что были нарушены права, призванные защищать общую неприкосновенность, возможности и интересы граждан. Потребность в осуществлении компенсационных мер возникает в результате нарушения принципа равенства прав. И именно потому, что блага предоставляются в качестве признания (нарушенных) прав граждан, эта общая цель признания связана с правосудием. Обеспечение принципа справедливости в каком-либо конкретном государстве, руководствующимся принципом верховенства права, предполагает наличие системы взаимоотношений между гражданами, то есть между обладателями равных прав.

Одним из важных последствий этого постулата является то, что соответствующие меры для оценки размера компенсации, справедливо причитающейся жертвам, вытекают непосредственно из самого факта нарушения прав, принадлежащих всем людям и, в частности, гражданам, а не из единичного конкретного положения каждого индивида до нарушения прав. Иными словами, важнейшей обязанностью широкомасштабных программ по возмещению ущерба является не столько возвращение отдельным лицам их прежнего статуса, сколько признание серьезности нарушения равных прав граждан и подача последующему режиму недвусмысленного сигнала о необходимости соблюдения соответствующих прав.

Другая важная цель, связанная с правосудием, которой можно наделить программы мер по возмещению ущерба, состоит в том, чтобы внести хотя бы скромный вклад в укрепление

⁵⁵ См. Pablo de Greiff, "Justice and reparations", in *The Handbook...*

⁵⁶ Так, например, правительство Южной Африки приобрело две подводные лодки для своих военно-морских сил, но отказалось выполнить рекомендации Комиссии по установлению истины и примирению, касающиеся возмещения ущерба, заявив, что это повлекло бы за собой крупные расходы. См. Brandon Hamber and Kamilla Rasmussen, "Financing a reparations scheme for victims of political violence", in *From Rhetoric to Responsibility: Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa*, Brandon Hamber and Thoki Mofokeng, eds. (Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2000), pp. 52-59. Правительство Перу аналогичным образом подошло к вопросу наращивания своих военно-морских сил, при этом всеобъемлющие рекомендации о мерах по возмещению ущерба, сформулированные Комиссией по установлению истины и примирению, остались по сути невыполненными.

доверия между людьми и, в частности, между гражданами и государственными учреждениями, - доверия, которое вытекает из приверженности одним и тем же общим нормам и ценностям и может возникать даже между незнакомыми людьми. В этой связи очень важно отметить, что надлежащим образом разработанная программа мер по возмещению ущерба - это программа, которая позволяет осознать жертвам и другим лицам тот факт, что нарушения, совершенные в прошлом, всерьез воспринимаются новым правительством и что оно полно решимости внести весомый вклад в повышение качества жизни лиц, перенесших страдания. Осуществляемые в отрыве от других мер в области правосудия, таких, как уголовное преследование и, в первую очередь, установление истины, программы мер по возмещению ущерба могут оказаться контрпродуктивными и восприниматься, скорее, как плата за молчание или пассивность жертв и их семей. С другой стороны, будучи включенными во всеобъемлющие программы правосудия переходного периода, меры по возмещению ущерба могут дать бенефициарам реальные основания думать, что государственные учреждения всерьез заботятся об их благополучии и что по этой причине власти заслуживают доверия. Чем шире программы мер по возмещению ущерба включаются в пользующуюся широкой поддержкой политическую повестку дня, тем более реальное позитивное воздействие они могут оказывать не только на «вертикальную структуру доверия», т.е. на систему доверия между гражданами и государственными учреждениями, но и на «горизонтальную структуру», т.е. на систему доверия между самими гражданами.

Такая концепция справедливости в связи с возмещением ущерба не предусматривает какой-либо количественной формы, зато дает определенные ориентиры. Вопрос о том, является ли или нет тот или иной размер компенсации справедливым, может быть решен априори. В конечном счете это зависит отчасти от того, ощущают ли бенефициары, что *после рассмотрения всех аспектов их дел* получаемые суммы являются достаточным признанием понесенного ими ущерба в указанном выше смысле, а также от того, воспринимают ли они, как и другие граждане, полученные блага как основание для восстановления (или зарождения) доверия к государственным институтам⁵⁷.

2. Формы распределения благ

- **Единовременная выплата или пенсия?** Представления бенефициаров о благах, предусмотренных мерами по возмещению ущерба, отчасти определяются формами распределения благ. Международный опыт показывает, что лучше всего компенсационные выплаты осуществлять в форме пенсии, нежели в виде единовременно выплачиваемой суммы. Хотя единовременные выплаты в теории максимально расширяют возможность индивидуального выбора, в некоторых случаях получение того, что можно рассматривать как неожиданное богатство, может привести к разногласиям между общинами и еще чаще между семьями. Имеются также свидетельства того, что единовременные выплаты зачастую тратятся неразумно, что в долгосрочном плане дает меньший эффект по сравнению с тем, чем ожидалось. Так, для женщин более предпочтительной представляется система пенсий, нежели система единовременных выплат (поскольку спустя какое-то время они все равно обратятся за социальной помощью, что подорвет саму идею выплаты компенсации). Последний и самый важный момент за-

⁵⁷ Этот подход к критерию справедливости в вопросах возмещения ущерба уже проявлялся и проявляется в докладах перуанской Комиссии по восстановлению истины и примирению, недавно созданной Комиссии по вопросам незаконного содержания под стражей и пыток в Чили и Комиссии по восстановлению истины и примирению Сьерра-Леоне. Частично он также отражен в документе E/CN.4/2004/88.

ключается в том, что пенсия в большей степени ассоциируется с вкладом в повышение качества жизни лиц, перенесших страдания, нежели единовременная сумма, в которую правительство оценивает жизнь близкого человека или страдания, перенесенные жертвами. Регулярный характер получения пенсии может содействовать ощущению жертвами того, что их страдания признаются, и соответственно повышению доверия жертв к учреждениям, которые оказывают им регулярную помощь⁵⁸.

- *Распределение по долям.* Независимо от того, выплачивается ли компенсация в виде единовременной суммы или пенсии, некоторые страны разбивают эти выплаты на пропорциональные доли между членами семьи в соответствии с предварительно установленным правилом. В Чили супруга погибшего получала 40% от ориентировочной цифры в 537 долл. США. Мать или, в отсутствие таковой, отец получали 30% от этой суммы. Оставшиеся в живых мать или отец внебрачных детей жертвы - 40%. Каждый ребенок исчезнувшего лица получал 15% до достижения 25-летнего возраста или пожизненно, если он был инвалидом⁵⁹. Любой бенефициар получал пенсию в установленной законом пропорции, даже если в семье не было других бенефициаров. Кроме того, если требуемая некоторыми бенефициарами сумма превышала исходную сумму, каждый из них все равно получал установленную законом процентную долю. В Марокко комиссия «Справедливость и примирение» специально установила доленое распределение выплат в целях защиты интересов женщин. Жены жертв получают 40% полагающейся суммы вознаграждения в отличие от доли в 8%, причитающейся женам по местному закону о наследовании, который традиционно отдает предпочтение сыновьям. Распределение по долям заслуживает внимания, особенно в тех случаях, когда применяется неравный режим обращения, влияющий и на систему отношений в семье. Женщины, в частности, только выигрывают от такой практики.

Е. Финансирование программ по возмещению ущерба

Усилия правительств, направленные на осуществление программ по возмещению ущерба, сдерживаются низким уровнем социально-экономического развития, с одной стороны, а с другой - большим числом потенциальных бенефициаров. В Латинской Америке, например в Гватемале, в Сальвадоре и на Гаити, такие программы так и не были претворены в жизнь, в отличие от Чили, Аргентины и Бразилии.

Вместе с тем соотношение между уровнем социально-экономического развития и мерами по возмещению ущерба является более сложным, чем можно заключить из этого беглого замечания. Во-первых, хотя минимальный уровень экономического развития, как представляется, является предварительным условием для осуществления мер по возмещению ущерба, страны, находящиеся в примерно одинаковом экономическом положении, зачастую принимают совершенно разные решения, как это со всей очевидностью показывает пример Чили и Аргентины. Во-вторых, что, возможно, еще более важно, в упомянутых странах, где не были осуществлены программы по возмещению ущерба, *политические препятствия*, являлись, пожалуй, столь же значительными, что и экономические. Из анализа неудачных попыток явствует, что, как правило, без прочной и широкой коалиции в поддержку мер по возмещению ущерба,

⁵⁸ Внедрение системы начисления соответствующих пенсий сопряжено с определенными трудностями, причем одной из главных проблем является обеспечение их правовой стабильности. Любая пенсионная система требует наличия стабильных учреждений, а это возможно только в том случае, если существует достаточная политическая воля и поддержка со стороны правительства. Поэтому многие страны пошли по пути выплаты единовременных сумм.

⁵⁹ См. веб-страницу Программы по правам человека министерства внутренних дел: www.ddhh.gov.cl.

никакие программы, даже самые скромные, осуществить не удастся, даже если соответствующая страна может позволить себе принять даже еще более эффективную программу⁶⁰.

Говоря в широком плане, существуют две основные модели финансирования мер по возмещению ущерба. Создание специальных доверительных фондов или включение специальной статьи в ежегодный национальный бюджет. Страны, опробовавшие первую модель, пока что добились менее впечатляющих результатов, чем страны, которые предпочли второй вариант. Возможно, это связано со степенью политической решимости. Ничто не иллюстрирует политическую решимость лучше, чем готовность включить в государственный бюджет соответствующую статью. Связанные с созданием доверительных фондов ожидания относительно того, что это позволит найти альтернативные источники финансирования мер по возмещению ущерба, свидетельствует о наличии у властей слабой политической решимости или о существующих на данный момент колебаниях - все это опять же показывает, что при всей важности уровня социально-экономического развития столь же важное значение имеют политические факторы.

Тем не менее, в принципе, нет никаких оснований считать, что любые креативные усилия по изысканию средств для финансирования мер по возмещению ущерба обречены на провал. Ниже предлагаются некоторые соответствующие пути:

- Установление специальных налогов для лиц, наживших состояние в результате конфликта или нарушений прав, как это было предложено Комиссией по установлению истины и примирению в Южной Африке (однако это предложение так и не было принято).
- Возвращение незаконных доходов. В частности, если какое-либо государство соглашается возместить ущерб, нанесенный жертвам третьими сторонами, то ничто не должно мешать этому государству попытаться получить компенсацию от этих сторон. Перу, например, выделила на эти цели часть доходов, полученных в результате мер по борьбе с коррупцией; аналогичным образом поступили Филиппины со средствами, полученными от экспроприации состояния Маркоса. Колумбия пытается сделать то же самое с доходами незаконных вооруженных формирований. Вместе с тем программы по возмещению ущерба не должны становиться заложником или зависеть от результатов борьбы по возвращению государству таких финансовых средств, если государство однозначно берет на себя ответственность за совершенные нарушения.
- Пересчет долгов. Правительства стран могут вести переговоры с международными кредиторами на предмет достижения договоренностей о сокращении долга при условии, что соответствующая сумма будет израсходована на меры по возмещению ущерба и на другие виды помощи жертвам. В небольших размерах Перу удалось немного продвинуться по пути достижения соответствующих договоренностей.

Представляется крайне важным отметить, что если возмещение ущерба является предметом *прав*, то программы мер по возмещению ущерба требуют устойчивых источников финансирования, тогда как ничто не гарантирует более стабильное финансирование, нежели наличие специальной статьи в государственном бюджете.

Ф. Толкование благ, предоставляемых в рамках программ по возмещению ущерба. Связь между возмещением ущерба и другими мерами правосудия

Сам по себе размер возмещаемого ущерба не определяет успеха соответствующей инициативы. В этой связи полезно рассмотреть итоги ряда отдельных мероприятий по возмеще-

⁶⁰ См. Alexander Segovia, «Financing reparations programs: reflections from international experience», in *The Handbook...*

нию ущерба, часть из которых предполагала выплату крупных денежных сумм жертвам в качестве прямой материальной компенсации. Соответствующий опыт показал, что важно установить прочные связи между различными элементами всеобъемлющей стратегии в области восстановления справедливости или нарушенных прав. Если усилия по возмещению ущерба не связаны с другими инициативами по восстановлению справедливости, они рискуют оказаться менее конструктивными, чем этого ожидают их сторонники⁶¹.

Усилия по возмещению ущерба должны быть задуманы таким образом, чтобы обеспечить их тесную увязку с другими инициативами переходного периода в области восстановления справедливости или нарушенных прав, например в области уголовного правосудия, установления истины или институциональной реформы. Для этого существует и концептуальная основа. Программы, в рамках которых удается наладить такие связи, называются *внешне увязанными* или обладающими *внешней целостностью*⁶². Это требование является важным как с прагматической, так и с концептуальной точки зрения. Такие связи дают стимул для толкования мер по возмещению ущерба в качестве мер правосудия, а не просто в качестве механизма по распределению денежных средств или услуг в обмен на молчание или бездействие жертв, что могло бы способствовать улучшению общего восприятия набора предлагаемых мер (незвизирая на их неизбежную ограниченность). Дело не только в том, что жертвы могут счесть бесполезным жестом установление истины, не сопровождаемое усилиями по возмещению ущерба. Движение может быть и обратным, поскольку усилия по возмещению ущерба без установления истины могут восприниматься бенефициарами как попытка со стороны государства «купить» молчание или бездействие жертв и их семей. Такая же двусторонняя взаимосвязь может наблюдаться между мерами по возмещению ущерба и институциональной реформой. Демократическая реформа, не сопровождаемая усилиями по восстановлению достоинства граждан, явившихся жертвами нарушений, будет иметь сомнительную правомерность, особенно в глазах жертв. Точно так же пропадают впустую блага, распределяемые в рамках программы по возмещению ущерба в отсутствие институциональной реформы, направленной на недопущение возможности повторения насилия.

Наконец, двусторонняя взаимосвязь существует также между уголовным правосудием и мерами по возмещению ущерба. Осуждение нескольких виновников без каких-либо эффективных усилий по обеспечению реального возмещения ущерба жертвам может быть легко воспринято как непоследовательный реваншизм. С другой стороны, возмещение ущерба без какого-либо усилия в области уголовного правосудия может быть воспринято жертвами всего лишь «платой» за дачу показаний. Как отмечалось во вступительной части, очевидным является то, что возникло новое понимание взаимодополняемости различных обязательств в области правосудия⁶³. Соответственно, важно не только установить прочные связи между уголовным правосудием и мерами по возмещению ущерба, но и недопустимо подменять одну меру другой. Возмещение ущерба жертвам нарушений прав человека не освобождает госу-

⁶¹ См. опыт Бразилии и Марокко в связи с Независимой арбитражной комиссией, которая действовала в период 1999-2001 годов. См. также Cano and Ferreira, "The reparations program in Brazil", in *The Handbook...*

⁶² См. Pablo de Greiff, "Addressing the past: reparations for gross human rights abuses", in *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, Human Rights*, Agnès Hurwits and Reyko Huang, eds. (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007). Если внешняя увязка или целостность означает наличие взаимосвязи между усилиями по возмещению ущерба и другими мерами в области правосудия, то *внутренняя увязка или целостность* означает согласованность и взаимозависимость различных благ, распределяемых в рамках программ по возмещению ущерба.

⁶³ «Там, где требуется обеспечить правосудие переходного периода, стратегии должны быть целостными комплексными мероприятиями, предусматривающими уделение всестороннего внимания каждому случаю уголовного преследования, возмещения ущерба, установления истины, институциональной реформы, проверки и прекращения дела, либо надлежащим образом продуманным сочетанием вышеупомянутых направлений деятельности» (S/2004/616, пункт 26).

дарства от ответственности за наказание лиц, виновных в таких нарушениях. В частности, режим, установленный Международным уголовным судом, представляет собой шаг вперед на пути укрепления согласованности между правосудием и мерами по возмещению ущерба.

Таким образом, практический опыт, а также аргумент, касающийся надлежащего места мер по возмещению ущерба по отношению к другим мерам по восстановлению справедливости, подчеркивает важность изначального планирования системы соответствующих взаимосвязей, что подкрепляется широкой концепцией мер правовой защиты, на которой зиждутся Основные принципы и руководящие положения.

Г. Связь программ по возмещению ущерба с гражданским судопроизводством

Еще одна трудность, с которой сталкиваются разработчики программ по возмещению ущерба, касается связи между этими программами и гражданским судопроизводством. В более широком плане следует признать, что регулирование в судебном порядке отдельных случаев возмещения ущерба зачастую играло весьма важную роль в стимулировании стремления правительств осуществлять широкомасштабные программы по возмещению ущерба. Так, например, дела, рассматривавшиеся в рамках межамериканской системы прав человека, сыграли свою роль в Аргентине и продолжают оказывать такое же воздействие в Перу и Гватемале. Вместе с тем, как правило, значительный размер выплачиваемых в этой связи сумм способствует порождению ожиданий, которые обычно не могут быть удовлетворены за счет массовых программ по возмещению ущерба. Соответствующие выплаты могут быть использованы жертвами и их представителями для оказания давления на свои правительства, с тем чтобы они осуществляли массовые программы по возмещению ущерба, предусматривающие выплату таких же крупных сумм. Учитывая в первую очередь сдержанное отношение правительств к разработке программ по возмещению ущерба, установление размера выплачиваемых сумм приобретает особое значение. Помимо каталитической роли судебных решений по вопросам возмещения ущерба, дела, решаемые в обычных судах, выполняют еще одну немаловажную функцию, поскольку обеспечение возмещения ущерба по суду является одним из способов гарантировать то, что будет установлена тесная взаимосвязь между выплатой вознаграждения в порядке возмещения ущерба и другими предусмотренными судебной процедурой мерами по восстановлению справедливости, включая наказание и установление истины. Хотя на индивидуальном уровне это в основном верно, в общественном плане судебные дела имеют гораздо большее значение, в частности потому, что утверждают права и нормы, а также осуждают формы поведения, нарушающие эти права и нормы⁶⁴.

Программы, провозглашающие, что блага, получаемые в их рамках, закрывают путь к использованию других средств восстановления прав в гражданском порядке, можно назвать окончательными. Программы в Германии, а также программы, принятые в Соединенных Штатах для американцев японского происхождения, интернированных во время второй мировой войны, являются в этом смысле окончательными: получение благ в рамках этих программ требует отказа от возможности от возбуждения гражданского иска в обычных судах. Однако не все программы являются окончательными в этом смысле. Программы в Бразилии и Чили не требуют от жертв отказа от возможности добиваться возмещения ущерба в судах.

Перуанская Комиссия по установлению истины и примирению заняла в этом вопросе сложную позицию: в соответствии с ее рекомендациями, в случае получения благ в рамках про-

⁶⁴ См. Jaime Malamud-Goti and Lucas Grosman, "Reparations and civil litigation: compensation for human rights violations in transitional democracies", in *The Handbook*...

граммы по возмещению ущерба, следует отказаться от возбуждения иска против государства, но это не должно означать прекращения или задержки в рассмотрении уголовных дел против виновных. Если же в случае продолжения этих дел соответствующие лица добьются возмещения ущерба в рамках гражданской судебной процедуры, то они должны вернуть государству все суммы, полученные в счет компенсации по линии программы по возмещению ущерба, с тем чтобы не допустить получения кем-либо двойной компенсации за одно и то же нарушение. Такой подход нацелен на сохранение у жертв возможности доступа к судам и на защиту стабильности программ по возмещению ущерба.⁶⁵

В отрыве от реальных условий трудно решать вопрос о целесообразности того, чтобы все программы по возмещению ущерба были окончательными. С одной стороны, окончательный характер программ означает, что суды становятся не доступными для жертв. Однако, с другой стороны, - поскольку уж правительство приложило добросовестные усилия для создания административной системы, облегчающей доступ к благам, - наделение бенефициаров правом возбуждать гражданские иски в суде против государства означало бы не просто создание риска получения двойной компенсации за один и тот же ущерб, но и, что представляется еще более опасным, поставило бы под вопрос всю программу по возмещению ущерба во всей ее совокупности. Если первую проблему можно легко решить, указав, что никто не может дважды получать компенсацию за одно и то же нарушение, то избежать второй проблемы будет непросто, ибо размер компенсации, получаемой через суд, может существенно превосходить размер компенсации, предлагаемой в рамках какой-либо широкомасштабной программы. А это может привести к значительному разрыву между ожиданиями и породить всеобщее чувство разочарования благами, получаемыми в рамках этой программы. Кроме того, этот разрыв может быть вызван случаями, вовсе не показательными для всего контингента жертв, но которые заставят гражданское судопроизводство уступить давлению преобладающих в обществе настроений. Более благополучные и более образованные жертвы из числа городских жителей обычно имеют больше шансов на успешное завершение гражданского разбирательства в суде по возмещению ущерба, чем бедные или менее образованные лица или же сельские жители, которые могут к тому же принадлежать к маргинализированным этническим, расовым или религиозным группам.

Значительную роль могут играть конкретные условия. В большинстве постконфликтных обществ и обществ переходного периода, особенно там, где подорвана правовая система, представляется маловероятным, чтобы суды были перегружены гражданскими исками. Кроме того, в рамках некоторых правовых систем недостаточно хорошо разработаны законы о компенсациях или же размеры компенсации устанавливаются законом на слишком низком уровне, не содействующем возбуждению гражданских исков, что может оказать негативное воздействие на программы мер по возмещению ущерба. Тем не менее те, кому поручено разрабатывать широкомасштабные программы по возмещению ущерба, должны решить, как эти программы будут соотноситься с судебными процедурами. Учитывая важное значение возможности доступа к судам, при всех прочих равных условиях должна действовать презумпция в интересах того, чтобы соответствующее право оставалось неприкосновенным или, по возможности, было не слишком урезанным и чтобы никто не имел бы права получать компенсацию одновременно в рамках программ по возмещению ущерба и через суды.⁶⁶

⁶⁵ См. также подробное исследование о мерах по возмещению ущерба в Перу в книге Magarrell and Guillerot, *op. cit.*, chap. 4.

⁶⁶ В Аргентине жертвам незаконного содержания под стражей было разрешено продолжать уже начатое судебное разбирательство и затем вопрос о получении компенсации исходя из предлагаемых сумм. В целях обеспечения надлежащего социального равновесия к программам по возмещению ущерба были допущены и те, чьи дела уже были решены в суде, но размер полученных по судебным решениям компенсаций был ниже размера компенсации, предусмотренных программой по возмещению ущерба.

Н. Осуществление программ по возмещению ущерба с учетом гендерного измерения⁶⁷

Хотя в нескольких разделах этой публикации уже упоминались различные способы воздействия решений о возмещении ущерба на положение женщин, эта очень важная тема столь часто упускается из виду в программах по возмещению ущерба, что заслуживает отдельного раздела.

- Еще до разработки какой-либо программы мер по возмещению ущерба должна быть продумана стратегия по учету гендерного аспекта, позволяющая собрать соответствующую информацию, с тем чтобы придать этой программе нужное направление и обеспечить участие женщин в обсуждениях на этапе ее проектирования. Участие женщин может иметь принципиальное значение в тех случаях, когда способы принятия решений о критериях доступа к программе (в том числе таких важных, как установление крайних сроков и пределов доказывания) повышают вероятность того, что интересы женщин в будущей программе будут надлежащим образом учтены.
- В таких важных вопросах, как определение перечня прав, нарушение которых должно вести к получению благ в порядке возмещения ущерба, участие женщин опять же должно содействовать тому, чтобы не были упущены из виду те нарушения, жертвами которых становятся в основном женщины. В целом требование к разработчикам проекта программы по возмещению ущерба сформулировать принципы или основания, определяющие набор «нарушений, подлежащих возмещению ущерба», способно оказать позитивное влияние с точки зрения гендерного измерения, поскольку позволит предотвратить необоснованные исключения.
- Более комплексные программы, т.е. программы, которые распределяют больший набор различных благ, включая содействие получению образования, медицинские услуги, установление истины или другие символические инициативы, дополняющие материальную компенсацию, открывают дополнительные возможности для удовлетворения потребностей бенефициаров-женщин. Однако эти возможности не относятся к разряду самореализуемых. Каждый вид компенсации требует проработки и осуществления с учетом гендерного измерения; так, например, в случае установления истины или увековечения памяти речь преимущественно может идти о памяти мужчин из числа бывших комбатантов. Механизм оказания медицинских услуг тоже может быть разработан и внедрен таким образом, чтобы удовлетворялись только потребности пациентов-мужчин. При этом также необходимо обеспечить, чтобы различные элементы любой комплексной программы по возмещению ущерба разрабатывались и осуществлялись с учетом интересов бенефициаров-женщин.
- Вопрос о размерах материальной компенсации и о формах ее предоставления оказывает существенное воздействие на гендерные аспекты. При всех прочих равных условиях предпочтительными являются такие способы распределения благ, которые обеспечивают женщинам не только доступ к соответствующим благам, но и возможность контроля за их распределением.

⁶⁷ “Учет гендерного измерения” не означает, что этому фактору должно быть уделено больше внимания, нежели потребностям женщин как таковым. Вместе с тем результаты осуществления программ по возмещению ущерба в этом контексте столь плачевны, что в данном пособии сделан особый акцент на смысловом содержании этого выражения. См. тематические исследования в *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations*, Ruth Rubio-Marín, ed. (New York, Social Science Research Council, 2006).

IV. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

Многие постконфликтные или переходные общества хотели бы, чтобы международное сообщество участвовало в соответствующих процессах в основном в роли донора. Однако международное сообщество редко выделяет значительные ресурсы на цели финансирования программ по возмещению ущерба. Причина такого сдержанного отношения является двоякой. Во-первых, с учетом того, что меры по возмещению ущерба должны неизменно включать признание ответственности, международное сообщество не раз заявляло, что эти меры должны быть в основном результатом инициативы на местах. Это представляется вполне разумным, в тех случаях, когда ответственность за возникновение конфликта носит в основном местный характер, однако в иных ситуациях целесообразность такого подхода может быть поставлена под сомнение. Во-вторых, с учетом того, что осуществление программ по возмещению ущерба всегда означает принятие болезненных политических решений, международное сообщество не испытывает особого желания участвовать в этом процессе.

Вместе с тем международные субъекты могли бы:

- переосмыслить свое сдержанное отношение к прямой материальной поддержке усилий по возмещению ущерба, особенно в тех случаях, когда они сами играли важную роль в конфликте;
- оказывать техническое содействие в разработке и осуществлении программ по возмещению ущерба;
- оказывать помощь группам местного населения, участвующим в обсуждении мер по возмещению ущерба⁶⁸;
- воздействовать на многосторонние учреждения с целью создания условий, в которых экономика постконфликтных стран могла бы позволить себе уделять надлежащее внимание жертвам конфликта;

⁶⁸ Это важно не только потому, что признание нарушений требует участия, а технический потенциал в этой области повсеместно нуждается в укреплении, но и потому, что в конечном счете тот факт, будет ли программа по возмещению ущерба осуществлена или нет, в значительной степени зависит от исхода политической борьбы, участие в которой групп местного уровня является обязательным, причем они будут действовать более эффективно, если получат соответствующее подкрепление.

- содействовать внешней согласованности программ по возмещению ущерба путем консультирования и воздействия на различные подразделения правительства, с тем чтобы соответствующая программа по возмещению ущерба была надлежащим образом увязана с различными элементами рассчитанной на переходный период всеобъемлющей программы по восстановлению справедливости;
- воздействовать на правительства с целью разработки конструктивных программ по возмещению ущерба наряду с помощью, нередко оказываемой в рамках международного сотрудничества различным миротворческим инициативам, включая планы реинтеграции в общество бывших комбатантов. Международную помощь в деле осуществления планов реинтеграции можно ставить в зависимость от соответствующей готовности на местах к обеспечению возмещения ущерба жертвам.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В данной публикации были рассмотрены некоторые соответствующие международно-правовые документы по вопросам возмещения ущерба в контексте Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права. Кроме того, в ней были рассмотрены некоторые из основных трудностей, с которыми сталкиваются программы мер по возмещению ущерба в различных районах мира, и в первую очередь, те трудности, которые могут быть должным образом и успешно преодолены при содействии и участии международного сообщества. В ней не рассматривалась внутренняя политика по вопросам возмещения ущерба. Принятие программы по возмещению ущерба требует мобилизации значительных государственных средств, и это всегда, хотя бы отчасти, связано с политической борьбой. Поэтому те, кто заинтересован в возмещении ущерба, должны быть готовы в известной степени включиться в эту борьбу. Во многих странах действует национальное законодательство, которое может быть использовано для целей возмещения ущерба. Нормы международного права в этой области не являются чем-то абсолютно новым. Однако возмещение ущерба является не только правовой проблемой. Помимо выполнения правовых обязательств важно разъяснить моральные аспекты возмещения ущерба, решить политические проблемы и осознать связанные с этим культурные аспекты.

ISBN 978-92-1-454030-4



9 789214 540304