



# Генеральная Ассамблея

## Совет Безопасности

Distr.: General  
25 July 2012  
Russian  
Original: English

Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят шестая сессия  
Пункты 14 и 117 повестки дня

Совет Безопасности  
Шестьдесят шестой год

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

**Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия**

## **Ответственность по защите: своевременное и решительное реагирование**

**Доклад Генерального секретаря**

### **I. Истоки концепции ответственности по защите**

1. После того как Всемирный саммит 2005 года принял концепцию обязанности защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, международное сообщество добилось существенного прогресса в сфере разработки и практического применения этой концепции. В 2009 году в резолюции 63/308 Генеральная Ассамблея постановила продолжать заниматься рассмотрением этой концепции. Участие государств-членов в состоявшихся в Ассамблее ежегодных неофициальных обсуждениях моих трех предыдущих докладов показало, что ответственности по защите по-прежнему придается большое значение.

2. В моем первом докладе «Выполнение обязанности защищать» (A/63/677), опубликованном в 2009 году, излагаются три основных элемента этой концепции. Эти основные элементы сформулированы на основе пунктов 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи), в которых главы государств и правительств единодушно заявили, что «каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». Они также подтвердили роль международного сообщества в деле оказания государствам помощи по защите их населения от этих преступлений, в том числе путем оказания помощи «тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала



кризиса и конфликтов». Кроме того, государства-члены изъявили готовность «предпринять коллективные действия своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом, в том числе на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». Эти три основных элемента не имеют порядка очередности по степени значимости; и каждый из них необходим для обеспечения полноты концепции. Все три основных элемента должны реализовываться в полном соответствии с целями, принципами и положениями Устава. В моем втором докладе, который был представлен в 2010 году, основное внимание уделялось «раннему предупреждению, оценке и ответственности по защите» (A/64/864), а в моем третьем докладе, представленном в 2011 году, основной упор делается на роль региональных и субрегиональных механизмов в обеспечении ответственности по защите (A/65/877-S/2011/393).

3. Последние события еще раз продемонстрировали важность и сложность обеспечения своевременного и решительного реагирования на указанные четыре преступления и нарушения. Хотя предупреждение таких преступлений и нарушений является значительно более предпочтительным по сравнению с реагированием на них, бывают случаи, когда предупреждение оказывается неэффективным, в связи с чем требуется принятие своевременных и решительных мер реагирования. Необходимо также отметить, что государства-члены высказывали опасения по поводу ответственности, мер, которые могут приниматься в случае возникновения необходимости своевременного и решительного реагирования, а также управления и надзора в процессе принятия таких мер. С учетом безотлагательного характера этих вопросов в настоящем докладе предлагается оценка широкого спектра предусмотренных главами VI, VII и VIII Устава механизмов практического применения третьего основного элемента ответственности по защите.

4. Необходимость принятия мер коллективного реагирования для защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности обусловлена жестоким наследием двадцатого столетия, история которого была омрачена катастрофой европейского еврейства, «полями смерти» в Камбодже, геноцидом в Руанде, массовыми убийствами в Сребренице и другими событиями. Эти и другие трагические события убедительно показали полную неспособность отдельных государств выполнить их обязанности и обязательства по международному праву, а также несостоятельность всей системы международных учреждений, что побудило моего предшественника Генерального секретаря Кофи Аннана принять ряд мер, которые и привели к разработке концепции ответственности по защите<sup>1</sup>. Эти меры включали создание Генеральным секретарем в 2004 году Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (см. A/59/565 и Согг.1), создание Канцелярии Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида, также в 2004 году, и публикацию доклада Генерального секретаря, озагла-

---

<sup>1</sup> Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (2001 год) стала первым органом, который сослался на концепцию ответственности по защите.

ленного «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» в 2005 году (A/59/2005). В ходе Всемирного саммита 2005 года все главы государств и правительств приняли по итогам перечисленных мер историческое обязательство, касающееся ответственности по защите.

5. Вскоре после моего вступления в должность Генерального секретаря я назначил Специального советника по предупреждению геноцида и Специального советника, которому я поручил заняться ответственностью по защите. Я предложил этим двум советникам создать совместную канцелярию, поскольку их задачи, хотя и отличаются друг от друга, носят взаимодополняющий характер.

6. Преступления и нарушения в контексте ответственности по защите часто совершаются в условиях конфликтов, вызванных потребностью в утверждении самобытности, будь то конфликты между группами, являющиеся по смыслу Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года «национальными, этническими, расовыми или религиозными», или конфликты, вызванные другими факторами. Причиной таких конфликтов могут являться не только разногласия — реальные или воображаемые — между группами, но также и оскорбительные для населения последствия таких разногласий, выражающиеся в столь серьезных проявлениях неравенства, как дискриминация, маргинализация, отчужденность, стигматизация, дегуманизация и нарушение основополагающих прав человека. Реакция и ответная реакция на такие проявления неравенства могут вызвать насилие в отношении гражданского населения, часто порождаемое опасениями обеих сторон за свою жизнь. В таких условиях наиболее эффективной формой предупреждения является конструктивный подход к сохранению многообразия в целях укрепления благого управления, равенства, ликвидации социальной отчужденности, обеспечения соблюдения прав человека и основных свобод, а также демократических ценностей и методов. Именно в этом и заключается главная ответственность государства, осуществляемая, при необходимости, при поддержке международного сообщества.

7. В заявлении 2005 года об ответственности по защите основное внимание уделяется предупреждению. Государства заявили, что эта ответственность «влечет за собой необходимость предотвращения таких преступлений, в том числе подстрекательств к ним, путем принятия соответствующих и необходимых мер» (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 138). Вместе с тем необходимо понимать, что предупреждение и реагирование тесно связаны друг с другом. Заблаговременное предупреждение должно предусматривать решение структурных проблем, ограничивающих возможности государств по предотвращению и пресечению четырех указанных преступлений и нарушений. Канцелярия моих двух специальных советников разработала «аналитическую рамочную основу», которая позволила определить факторы для оценки риска совершения указанных преступлений и нарушений. Деятельность по разработке и совершенствованию механизмов реагирования на каждый из факторов риска можно продолжать.

8. В настоящем докладе обращается особое внимание на различные аспекты третьего основного элемента, однако в нем также предпринят повторный анализ самой концепции и ее важнейшего значения для защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. В этом докладе рассматривается взаимосвязь между тремя основ-

ными элементами и указывается, что разница между предупреждением и реагированием не является столь значительной. В нем рассматриваются принимаемые механизмы, основанные на положениях Устава, созданные к настоящему времени партнерства, а также пути обеспечения ответственного подхода в процессе предоставления защиты. И наконец, в докладе анализируется достигнутый прогресс в осуществлении ответственности по защите и сохраняющиеся в этой области проблемы.

## **II. Имплементационная стратегия**

9. В основе концепции ответственности по защите лежат основополагающие принципы международного права, в частности международного гуманитарного права, беженского права и норм, регулирующих права человека. Целый ряд механизмов, методов и партнеров был задействован в процессе осуществления этой концепции в конкретных ситуациях, включая мирное разрешение споров в соответствии с главой VI Устава, действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии в соответствии с главой VII и действия в рамках региональных и субрегиональных соглашений в соответствии с главой VIII. С самого начала указывалось на необходимость выработки узкого, но вместе с тем глубокого подхода — узкого, поскольку его применение будет ограничиваться преступлениями и нарушениями, указанными в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года, и подстрекательством к их совершению, и глубокого с точки зрения различных имеющихся для этой цели механизмов, основанных на положениях Устава.

10. В стремлении изыскать более эффективные пути предупреждения, предотвращения и пресечения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности главы государств и правительств в ходе Всемирного саммита 2005 года сформулировали общее понимание концепции ответственности по защите, чтобы обеспечить широкий спектр возможностей в рамках Устава для учета различных особенностей каждой ситуации. С таким подходом согласуются неоднократные призывы обеспечить скорейшее и гибкое реагирование с учетом конкретных особенностей каждого случая. Опыт международного сообщества в деле достижения целей ответственности по защите в особых ситуациях за последние четыре года подтвердил логику такого подхода, поскольку каждая ситуация имеет существенные отличия.

11. Существует мнение о том, что предупреждение и реагирование являются диаметрально противоположными мерами. Тем не менее на практике они часто объединяются друг с другом. Например, превентивная дипломатия, как правило, представляет собой меру реагирования на конкретную последовательность событий или комплекс проблем, а международное реагирование на этапе начала кровавых злодеяний призвано не допустить их эскалации и способствовать нормализации обстановки. Можно считать, что первые два основных элемента имплементационной стратегии касаются предупреждения, а третий — реагирования. Тем не менее на практике между ними нет столь четкого разграничения. В рамках первого основного элемента осуществления ответственности государство может принимать определенные меры реагирования, например пресечение подстрекательских выступлений, направленных против той или иной группы меньшинств, или пресечения поставок оружия, которое может приме-

няться для совершения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Государство обязано делать все возможное для предупреждения и пресечения таких преступлений и нарушений на своей территории или в пределах своей юрисдикции.

12. В этом же ключе следует отметить, что второй основной элемент — обязанность оказывать государствам помощь в укреплении их возможностей защищать свое население и помогать тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов — может также предусматривать принятие определенных мер предупреждения и реагирования, причем в некоторых случаях одновременно. Международная помощь в рамках второго основного элемента, оказываемая в форме создания международной комиссии по расследованию для установления фактов и личности виновных в совершении преступлений и нарушений в контексте ответственности по защите, также может относиться к категории действий в рамках третьего основного элемента, если предоставляется по линии обеспечения своевременного и решительного реагирования. В то же время международная комиссия по расследованию лишь в силу своего присутствия в соответствующем государстве может способствовать предупреждению новых преступлений и нарушений и таким образом стать превентивной мерой в соответствии со вторым элементом. В этой связи в качестве примера можно привести комиссию по расследованию, созданную для расследования массового убийства в Гвинее, произошедшего 28 сентября 2009 года. Таким образом, не во всех случаях представляется возможным четко определить границу между деятельностью в рамках одного из трех основных элементов, что, впрочем, и не требуется.

13. В ходе рассмотрения в Генеральной Ассамблее вопроса об ответственности по защите некоторые государства задавали вопросы в отношении характера взаимосвязи между тремя основными элементами и в отношении порядка их очередности по степени значимости. Эти три элемента одинаково важны. Таким образом, нельзя ставить вопрос о том, при каких обстоятельствах должна выполняться ответственность по защите. Такая постановка вопроса ошибочно предполагает, что существуют ситуации, в которых государства не несут ответственности по защите своего населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Каждое государство, безусловно, обладает имманентной обязанностью по защите. Нам же необходимо определить наиболее эффективные пути достижения целей ответственности по защите в различных обстоятельствах.

14. Ключом к наилучшему пониманию третьего основного элемента являются первые два элемента. Сам по себе этот элемент не имеет особого смысла. Как указывалось с самого начала, цель заключается в том, чтобы оказать государствам помощь в выполнении их ответственности по защите. Организация Объединенных Наций не может подменять государство в выполнении этих обязанностей. Цель мер, принимаемых в рамках третьего основного элемента, заключается в том, чтобы создать основы для возвращения государства к выполнению его обязанностей, оказания помощи соответствующим национальным органам власти или убеждения их в необходимости выполнять обязательства перед населением в рамках четко определенной юридической ответственности, предусматриваемой первым основным элементом.

15. Принятие эффективных мер в соответствии с первым и вторым основными элементами может сделать излишним задействование третьего основного элемента. Кроме того, действия в рамках третьего основного элемента должны способствовать достижению целей первого элемента. Пресечение четырех указанных преступлений и нарушений в конкретной ситуации должно ознаменовывать собой начало периода социального возрождения и укрепления институционального потенциала, которые позволят снизить вероятность насилия в будущем. Как указывалось в моем докладе «Выполнение обязанности защищать» (A/63/677), Организация Объединенных Наций и ее различные учреждения, фонды и программы обладают ценным опытом в оказании странам помощи в деле нормализации обстановки после таких преступлений и нарушений и в построении соответствующих организационных структур, разработке законодательства, практических методов работы и подходов в целях снижения вероятности их возобновления. Таким образом, сбалансированные меры реагирования, принимаемые на основе соответствующей информации, могут также послужить делу достижения целей предупреждения.

16. Миротворческие миссии Организации Объединенных Наций строятся на принципе согласия и, как правило, направляются для оказания поддержки соответствующему государству с его согласия. В этом качестве их деятельность подпадает под второй основной элемент и не предполагает задействования механизмов, предусматриваемых третьим основным элементом. Миротворческие миссии располагают целым рядом механизмов, призванных обеспечивать поддержку мирных политических преобразований и укреплять потенциал принимающей стороны по защите гражданских лиц. В тех случаях, когда в соответствии с главой VII миротворческие миссии получают мандат по защите гражданского населения, они могут применять силу в качестве крайней меры для защиты гражданских лиц от неотвратимой угрозы насилия. Совет Безопасности не проводит различий между источниками такой угрозы, поэтому от миротворческих миссий может потребоваться принятие мер реагирования во всех случаях, когда гражданское население находится в опасности. Хотя деятельность миротворцев может способствовать достижению целей ответственности по защите, концепции ответственности по защите и защите гражданских лиц осуществляются в различных условиях и преследуют разные цели.

17. В некоторых случаях готовность национальных органов власти не допустить совершения преступлений и нарушений в контексте выполнения ответственности по защите может быть подкреплена демонстрацией готовности международного сообщества к принятию своевременных и решительных коллективных мер в тех случаях, когда мирные средства не позволяют решить эту задачу, а национальные органы власти явно не способны выполнить их обязанности. Таким образом, эффективные и соразмерные действия в рамках третьего основного элемента в соответствии с Уставом могут побудить государства выполнять их обязанности по первому основному элементу. Помощь, оказываемая в рамках второго основного элемента, призвана оказать государствам поддержку в выполнении их обязанностей по первому основному элементу и сделать излишним или маловероятным принятие мер в рамках третьего основного элемента. Зафиксированы многочисленные случаи, когда правительства стран обращались к международному сообществу за помощью в решении серьезных проблем в их странах, которые привели или могли привести к совершению

преступлений и нарушений, указанных в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита.

18. Можно надеяться, что со временем произойдет снижение потребностей и уменьшение числа случаев необходимости в принятии международных мер реагирования в рамках третьего основного элемента, поскольку государства, в некоторых случаях при содействии международного сообщества, будут на постоянной основе обеспечивать защиту своего населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Такая ответственность тесно связана с понятием суверенитета, поскольку в тех случаях, когда государство в полном объеме выполняет свою суверенную ответственность по защите, от международного сообщества не требуется принятия коллективных мер для защиты населения.

19. В моих трех предыдущих докладах особо отмечался положительный эффект оказания на раннем этапе помощи странам и правительствам, находящимся в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов. В моем докладе, касающемся раннего предупреждения, оценки и ответственности по защите, подчеркивается важность принятия мер на раннем этапе в целях обеспечения полного, сбалансированного и динамичного понимания сложившейся ситуации, что имеет столь же важное значение для разработки стратегии предупреждения или реагирования. В докладе также отмечается, что такие меры раннего реагирования должны основываться на изучении всей необходимой информации. «Получение правильной оценки — как ситуации на местах, так и вариантов действий, имеющихся у Организации Объединенных Наций и ее региональных и субрегиональных партнеров, — крайне необходимо для эффективного, надежного и стабильного выполнения ответственности по защите и обязательств, взятых главами государств и правительств на Всемирном саммите 2005 года» (см. A/64/864, пункт 19). Иными словами, эффективность стратегии реагирования в рамках третьего основного элемента может зависеть от того, насколько последовательно международное сообщество взаимодействует с той или иной страной или правительством в рамках второго основного элемента. В то же время именно такое взаимодействие может обеспечить возможность для сокращения числа случаев принятия мер в рамках третьего основного элемента.

20. Из накопленного на сегодняшний день опыта можно извлечь следующие пять уроков для целей общей стратегии:

- *Первое.* Каждая ситуация имеет свои особенности. Принципы ответственности по защите должны применяться как можно более последовательно и единообразно. Вместе с тем выборы методов и механизмов, применимых в каждой ситуации, должны определяться условиями на местах и тщательно взвешенным анализом возможных последствий. Поскольку двух одинаковых ситуаций не бывает, единообразное применение таких принципов во всех ситуациях представляется контрпродуктивным.
- *Второе.* Проведение таких различий может повлечь за собой обвинения в применении двойных стандартов и избирательного подхода. Мнение общественности имеет важное значение. В этой связи необходимо, чтобы эти принципы последовательно применялись в моих заявлениях и действиях, равно как и в заявлениях и действиях моих специальных советников, Верховного комиссара по правам человека и других высокопоставленных

должностных лиц Организации Объединенных Наций. Наиболее сложные и далеко идущие решения, безусловно, должны приниматься Советом Безопасности. В некоторых случаях его решения или отказ от их принятия могут вызывать споры, однако общая тенденция заключается в том, чтобы более широко задействовать Совет в реагировании на случаи нарушения прав человека. Подтверждением этой тенденции является прямое указание в ряде его недавних резолюций на ответственность по защите.

- *Третье.* Как указывалось выше, опыт показал необходимость обеспечения более полного и детального понимания взаимосвязи и взаимозависимости трех основных элементов. Зачастую наблюдатели отдают предпочтение одним основным элементам в ущерб другим. Вместе с тем порознь эти основные элементы вряд ли будут эффективными. Все ситуации, которыми мы занимались на сегодняшний день, подтверждают справедливость этого основного постулата.
- *Четвертое.* Чтобы соответствующая стратегия была эффективной и всеохватной, необходимо, чтобы она включала элементы как предупреждения, так и реагирования. Во всех ситуациях, которыми мы занимались последние четыре года, потребовалось в той или иной степени комбинировать меры предупреждения и реагирования, причем баланс между ними зависел от обстоятельств каждой конкретной ситуации. Ни один из этих элементов не дает позитивных результатов без другого.
- *Пятое.* Вновь и вновь мы убеждаемся в том, что партнеры играют важнейшую роль в деятельности Организации Объединенных Наций в этой и во многих других сферах. Этот факт не является откровением, поскольку об этом особо говорилось в моем первом докладе и этому был посвящен мой третий доклад, касающийся роли региональных и субрегиональных соглашений в реализации ответственности по защите (A/65/877-S/2011/393). Опыт подтвердил простую истину, заключающуюся в том, что меры предупреждения и реагирования наиболее эффективны, когда Организация Объединенных Наций действует в сотрудничестве с ее региональными партнерами. Укрепление такого сотрудничества в целях расширения тех возможностей, которые оно открывает, является одним из наиболее важных компонентов имплементационной стратегии.

### **III. Механизмы практической деятельности**

21. Важность применения всех механизмов, предусмотренных главами VI, VII и VIII Устава, для содействия обеспечению защиты населения от четырех указанных преступлений и нарушений особо отмечается в Итоговом документе Всемирного саммита, а также в имплементационной стратегии, изложенной в моем докладе, касающемся выполнения обязанности защищать. В пункте 139 Итогового документа главы государств и правительств заявили, что для урегулирования соответствующих ситуаций необходимо применять прежде всего соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава. Опыт последних четырех лет показал, что чем чаще в рамках того или иного механизма применяются меры принуждения, тем реже он используется для защиты населения. Меры по главе VI применялись во многих ситуациях, а усилия, прилагаемые в рамках региональ-

ных и/или субрегиональных соглашений в соответствии с главой VIII, применялись в большинстве из них.

22. Главой VI Устава предусматривается целый ряд мер реагирования непринудительного характера, включая переговоры, расследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебные разбирательства, обращение к региональным учреждениям или соглашениям или же иные мирные средства. В процессе изучения наиболее эффективных методов мы продолжаем разрабатывать и совершенствовать эти меры. Многие из этих действий могут осуществляться Генеральным секретарем по линии его миссий «добрых услуг» или в рамках региональных и субрегиональных соглашений без прямой санкции Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи.

23. Особое внимание уделяется важности посредничества и превентивной дипломатии в деле предупреждения кризисов и реагирования на них. Посредничество Африканского союза в Кении в 2008 году и роль Регионального центра Организации Объединенных Наций для превентивной дипломатии в Центральной Азии в решении проблемы межобщинного насилия в Кыргызстане в 2010 году часто приводятся в качестве примеров применения предусмотренных главой VI механизмов предупреждения преступлений и насилия в контексте ответственности по защите. Кроме того, для посредничества и превентивной дипломатии предусматривается привлечение видных деятелей или специальных посланников для установления диалога и подготовки усилий по посредничеству или содействию на местном или региональном уровнях или при участии Организации Объединенных Наций, как это было в Ливии. В этом же контексте следует отметить направление специального посланника в районы присутствия «Армии сопротивления Бога» (ЛРА) для поддержки предпринятого Южным Суданом процесса посредничества между ЛРА и правительством Уганды. Неустанная работа Совместного специального посланника Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств в Сирии свидетельствуют о том, сколь важное значение имеет партнерство между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями и показывают важность поддержки со стороны государств-членов дипломатических инициатив, предпринимаемых от их имени.

24. Опыт показал, что посредничество и превентивная дипломатия наиболее эффективны в тех случаях, когда различные организации объединяют свои усилия, действуют согласованно и пользуются своими сравнительными преимуществами, дополняя друг друга. Такие механизмы применяются для проведения диалога между сторонами в целях прекращения насилия и недопущения его возобновления, укрепления прав человека, борьбы с безнаказанностью, поддержки процесса национального примирения и экономического восстановления, а также привлечения сторон к решению конкретных вопросов защиты, таких как обеспечение доступа для гуманитарного персонала и обеспечение его безопасности.

25. Информационно-разъяснительная работа среди общественности является одним из важных механизмов привлечения внимания к тревожным ситуациям. За последние 18 месяцев я, Верховный комиссар по правам человека, и два моих специальных посланника обращались к государствам с призывами выполнять их ответственность по защите их населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. В таких за-

явлениях затрагивались тревожные ситуации, сложившиеся в Кот-д'Ивуаре, Ливии, Йемене, Южном Судане, Судане и Сирии. За последние 18 месяцев межправительственные органы Организации Объединенных Наций в принимаемых ими резолюциях неоднократно обращались к этой концепции. Совет Безопасности в принятых им резолюциях по Ливии и Йемену<sup>2</sup> указывал на ответственность государств по защите их населения. Генеральная Ассамблея в резолюциях по Сирии<sup>3</sup> указывала на ответственность государств по защите их населения, а Совет по правам человека в принятых им резолюциях по Ливии и Сирии<sup>4</sup> указал на ответственность государств по защите их населения.

26. Преступлениям и нарушениям в контексте ответственности по защите часто предшествует разжигание насилия. В пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита государства подтвердили свою обязанность предупреждать подстрекательство к совершению четырех указанных преступлений и нарушений. Я напоминаю, что любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, запрещается Международным пактом о гражданских и политических правах. В числе мер по противодействию провокационным выступлениям или пропаганде ненависти можно назвать заявление с выражением общественного осуждения со стороны политических органов Организации Объединенных Наций и призывы к прекращению таких выступлений, с которыми выступают старшие должностные лица, в частности призыв, с которым в 2004 году выступил первый Специальный советник по предупреждению геноцида в отношении Кот-д'Ивуара. Для противодействия экстремизму также привлекаются средства массовой информации, которые пропагандируют терпимость.

27. Миссии по установлению фактов и комиссии по проведению расследований, обладающие соответствующими полномочиями, все чаще используются для проведения беспристрастных расследований фактов наличия серьезных нарушений норм, регулирующих права человека, и/или серьезных нарушений международного гуманитарного права, представления докладов о потенциале государств по борьбе с такими нарушениями, анализа первопричин возникновения нарушений, подготовки рекомендаций относительно принятия дальнейших мер путем обеспечения подотчетности и/или подготовки справок с изложением истории событий. Такие расследования проводились по указаниям Совета Безопасности, Совета по правам человека и по моим указаниям. Кроме того, Совет по правам человека может назначать специальных докладчиков или независимых экспертов для вынесения рекомендаций в отношении той или иной ситуации или ее передачи на рассмотрение в рамках существующих специальных процедур. Договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека могут определить, что то или иное государство-участник нарушает его договорные обязательства по правам человека, и в зависимости от предусмотренной ими процедуры обратиться к соответствующему государ-

---

<sup>2</sup> См. резолюции Совета Безопасности 1970 (2011), 1973 (2011), 2040 (2012) о ситуации в Ливии и резолюцию 2014 (2011) о ситуации в Йемене.

<sup>3</sup> См. резолюции 66/176 и 66/253 Генеральной Ассамблеи о ситуации в Сирийской Арабской Республике.

<sup>4</sup> См. резолюции Совета по правам человека S-15/1 о ситуации в Ливии, S-16/1, S-18/1 и S-19/1 о ситуации в Сирии.

ству. Аналогичные механизмы и процедуры существуют в ряде регионов и субрегионов.

28. Миссии по мониторингу и наблюдению, направляемые в соответствии с главой VI Устава, являются еще одним важным механизмом представления докладов и проверки информации. Эти миссии могут работать под руководством самых разных организаций. Они представляют регулярно обновляемую информацию о ситуации на местах, могут оказывать сторонам помощь в проведении расследований конкретных инцидентов, готовить оценку и проводить проверку выполнения сторонами соглашений и их международных обязательств в сфере прав человека и ответственности по защите, осуществлять контроль за конкретными источниками опасности, такими как незаконные потоки оружия, содействовать укреплению доверия, предлагать «добрые услуги» и сдерживать насилие своим присутствием.

29. Международный уголовный суд (МУС) добивается прекращения безнаказанности лиц, виновных в совершении наиболее тяжких преступлений, и таким образом способствует предупреждению таких преступлений. Угроза передачи дела в МУС, безусловно, служит цели предупреждения, а привлечение МУС к реагированию на предполагаемые преступления может способствовать повышению эффективности таких мер в целом. В общих чертах следует отметить, что формирование системы международного уголовного правосудия оказало позитивное влияние на развитие концепции ответственности по защите.

30. Совет Безопасности использовал свои полномочия для создания универсальных общественных механизмов представления докладов о преступлениях и нарушениях в отношении детей в условиях вооруженных конфликтов (см. резолюцию 1612 (2005) Совета Безопасности) и о сексуальном насилии в условиях вооруженного конфликта (см. резолюцию 1960 (2010) Совета Безопасности). Принудительная вербовка детей в возрасте до 15 лет считается военным преступлением, а сексуальное насилие в условиях конфликта может в зависимости от ситуации составлять преступление геноцида, преступление против человечности или военное преступление.

31. Если государство не реагирует на дипломатические и другие мирные методы, то пунктом 139 Итогового документа Всемирного саммита предусматривается принятие «своевременных и решительных» коллективных действий в соответствии с Уставом. Такие коллективные действия могут санкционироваться Советом Безопасности в соответствии со статьями 41 и 42 Устава. Меры принуждения в соответствии со статьей 41 предусматривают введение санкций, включающих замораживание финансовых активов государственных должностных лиц и отдельных представителей режима и введение запрета на поездки; приостановление кредитования, помощи и займов, предоставляемых международными финансовыми учреждениями государственным должностным лицам, находящимся за рубежом; ограничение других финансовых услуг правительству или отдельным должностным лицам; введение контроля за торговлей предметами роскоши, оружием и связанными с ним материальными средствами и дорогостоящими сырьевыми товарами; ограничение дипломатических контактов государств с объектом принудительных мер; введение запретов на участие в международных спортивных мероприятиях; ограничение научного и технического сотрудничества. Структура санкций может тщательно разрабатываться таким образом, чтобы они затрагивали прежде всего виновных и своди-

ли к минимуму последствия для гражданского населения. Санкции могут осуществляться в условиях жестких ограничений. Они не могут длиться дольше, чем это необходимо, должны быть соразмерными и предусматривать надлежащие гарантии в области прав человека. За последнее десятилетие изменения в структуре санкций, их применении и контроле за их осуществлением сделали их более гуманными и более эффективными. Санкции приносят желаемые результаты в тех случаях, когда они являются одним из ряда механизмов, применяемых в рамках согласованной стратегии. Санкции должны преследовать понятные, последовательные и четко сформулированные цели, чтобы лица и органы, против которых они направлены, понимали их и не отказывались от возможности сотрудничества.

32. Лишь Совет Безопасности может санкционировать применение силы в соответствии со статьей 42 главы VII Устава. Способы применения вооруженных сил принуждения могут быть различными и включать развертывание санкционированных Организацией Объединенных Наций многонациональных сил с целью создания зон безопасности, установления бесполетных зон, установления военного присутствия на земле и в море в целях обеспечения защиты и сдерживания или иные методы, определяемые Советом Безопасности.

33. Главой IV Устава Генеральная Ассамблея уполномочивается рассматривать «принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности», когда соответствующий вопрос доводится до ее сведения государством-членом, Советом Безопасности или государством, которое не является членом Организации Объединенных Наций, и выносить рекомендации относительно таких принципов государствам-членам и/или Совету Безопасности. Кроме того, Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь могут обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности. Резолюция 66/253 о ситуации в Сирии является примером того, какую роль может играть главный совещательный орган Организации Объединенных Наций. В этой резолюции содержится решительное осуждение «массовых и систематических» нарушений прав человека в Сирии, а к правительству Сирии обращено требование положить конец всем нарушениям и обеспечить защиту своего населения.

34. Совет по правам человека отвечает за «содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека и основных свобод для всех». Для реагирования на чрезвычайные ситуации в области прав человека, которые могут повлечь за собой геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности, Совет может проводить специальные сессии, принимать резолюции, предусматривающие последующие меры, создавать независимые комиссии по расследованию и назначать миссии по установлению фактов для расследования сообщений о нарушениях прав человека, поручать Канцелярии Верховного комиссара по правам человека оказывать необходимую помощь или устанавливать диалог по вопросам прав человека с соответствующими сторонами, призывать обеспечивать доступ для гуманитарных сотрудников и контролеров по правам человека. Эти инициативы могут играть жизненно важную роль в принятии любых всеобъемлющих мер реагирования на четыре указанные преступления и нарушения. Кроме того, принятая Советом процедура проведения универсального периодического обзора требует, чтобы все государства проходили процедуру коллегиального обзора на предмет проверки соблюдения их обязательств в области прав человека.

35. Своевременное и решительное реагирование требует тщательной оценки реального потенциала конкретных механизмов в соответствующих условиях. Кроме того, для определения подходящих мер и сроков их принятия необходимо учитывать процедуры их утверждения и главных участников. Региональные соглашения в соответствии с главной VIII Устава играют важнейшую роль, в том числе в сфере осуществления мер, санкционированных Советом Безопасности.

36. Необходимо провести дополнительную работу для определения последствий позитивных и негативных стимулов в ситуациях, связанных с ответственностью по защите. Для этого потребуются дополнительные исследования по вопросу о том, какие факторы вызывают сопротивление мерам непринудительного характера, и о путях преодоления такого сопротивления. Нужно более глубоко изучить вопрос о том, какое сочетание мер является наиболее эффективным в определенных обстоятельствах, в каких сферах необходимо принять меры для укрепления потенциала и какие способы координации различных подходов со стороны разных органов международного сообщества являются наиболее эффективными.

37. Существуют возможности для укрепления аналитического потенциала и стратегического подхода государств-членов. Меры, в особенности предусмотренные главами VI и VIII Устава, должны применяться на как можно более раннем этапе. Меры военного принуждения не исключаются, однако наша главная цель заключается в том, чтобы заблаговременно принять меры непринудительного характера и таким образом снизить необходимость применения силы. Ясно, что успех принудительных и непринудительных мер требует политического единства на этапе их разработки, а также последовательности и оперативной координации на этапе их применения. По-прежнему необходимо принимать меры для укрепления механизмов сотрудничества на национальном, региональном и международном уровнях в этой сфере.

#### **IV. Потенциальные партнеры по практической деятельности**

38. Существование самых разных партнеров требует обеспечения единообразного понимания концепции по защите, а также ее самого полного, точного и единообразного осуществления всеми субъектами, в том числе теми, кто несет ответственность за защиту населения на подконтрольной им территории, и теми, кто от имени международного сообщества в целом несет ответственность в том случае, когда первые не выполняют своей ответственности по защите. Целостность и авторитетность этой концепции зависит от ее всестороннего, точного и последовательного осуществления. Можно предположить, что именно в этой связи главы государств и правительств в ходе Всемирного саммита 2005 года предложили Генеральной Ассамблее продолжить обсуждение этого принципа по мере его практической реализации. Поскольку деятельность по осуществлению ответственности по защите до сих пор находится на начальном этапе, практическая оценка прогресса на пути его всестороннего и последовательного осуществления может сыграть важную роль в деле обеспечения четкого и единого понимания всеми партнерами путей дальнейшей работы. Это абсолютно необходимо для достижения прогресса в этой сфере.

39. Вопрос об ответственности главных органов Организации Объединенных Наций по осуществлению ответственности по защите уже обсуждался. Хотя другие органы и структуры Организации Объединенных Наций не являются «партнерами» в строгом смысле этого слова, поскольку они входят в систему Организации Объединенных Наций, важно напомнить, что они также обладают мандатами, касающимися обеспечения защиты. Помимо Совета по правам человека, существуют еще 10 учрежденных правозащитными документами Организации Объединенных Наций договорных органов, в том числе Комитет по правам человека, Комитет против пыток и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, которые вносят свой вклад в документирование нарушений прав человека, совершаемых государствами-участниками этих документов, а также в выявление тех факторов, которые могут способствовать повышению опасности геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Ключевую роль в сфере обеспечения защиты играет Канцелярия Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека благодаря своему присутствию на местах, равно как и Детский фонд Организации Объединенных Наций в вопросах защиты детей и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в вопросах защиты беженцев, возвращенцев и лиц без гражданства.

40. Отдельные государства не могут не обращать внимания на совершение четырех указанных преступлений и нарушений. В 2007 году в своем решении по вопросу об осуществлении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории) Международный суд указал, что Сербия нарушила свое обязательство по Конвенции о геноциде, касающееся предупреждения геноцида в Сребренице. При вынесении этого определения Суд принял во внимание потенциал государства по обеспечению эффективного воздействия на лиц, которые могли бы совершить или уже совершили преступление геноцида, что, по мнению Суда, зависит, в частности, от прочности политических и других связей между властями этого государства и основными участниками событий.

41. Государства могут оказывать весьма значительное влияние на другие государства в целях обеспечения защиты населения, находящегося под угрозой, и могут принимать дипломатические меры, включая введение санкций в тех случаях, когда другие государства не обеспечивают защиту своего населения. Они также могут просить о принятии мер по защите населения в рамках региональных соглашений, участниками которых они являются, или обратиться непосредственно к Совету Безопасности. В соответствии с главой VI Устава любой член Организации Объединенных Наций может довести информацию о любом споре или ситуации, которая может привести к совершению преступлений и нарушений в контексте ответственности по защите, до сведения Совета Безопасности. В случае Ливии Лига арабских государств именно по инициативе некоторых ее членов просила Совет Безопасности принять меры для защиты населения. Кроме того, государства вносят свой вклад в предупреждение этих преступлений и нарушений путем предоставления убежища и отказа от высылки лиц, спасающихся от насилия, в некоторых случаях при содействии управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

42. Как указывалось в моем докладе за 2011 год, посвященном роли региональных и субрегиональных соглашений, в главе VIII Устава подчеркивается

важность использования соглашений между международными, региональными и субрегиональными организациями для целей предупреждения и защиты. Статьей 52 Устава подтверждается их важность в разрешении таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий. Статьей 53 Устава предусматривается, что никакие принудительные действия не предпринимаются в силу региональных соглашений без полномочий от Совета Безопасности. Недавно ряд региональных, субрегиональных и других организаций, включая Европейский союз, Африканский союз, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Лигу арабских государств, Организацию Североатлантического договора (НАТО) и Западно-Африканское экономическое сообщество (ЭКОВАС), приняли меры в соответствии с Уставом для защиты населения, подвергающегося опасности геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности.

43. Например, ЭКОВАС через посредство ее Группы наблюдения (ЭКОМОГ) провела военные операции по защите гражданского населения в Сьерра-Леоне в 1997 году, Гвинее-Биссау в 1998 году и Кот-д'Ивуаре в 2002 году. В настоящее время ЭКОВАС берет на себя ведущую роль в мобилизации многосторонних усилий с целью не допустить ухудшения ситуации и обеспечить защиту населения на севере Мали. В статье 4 Учредительного акта Африканского союза предусматривается, что Союз обладает правом осуществлять вмешательство для целей защиты гражданских лиц от геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности.

44. Как указывается в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита «гуманитарные действия» играют важнейшую роль в деле обеспечения защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Гуманитарные учреждения могут оказать содействие в защите населения и оградить его от некоторых из наихудших последствий перемещения. В этой связи гуманитарные действия являются одним из важнейших элементов любого «своевременного и решительного» реагирования. Вместе с тем гуманитарные действия ни при каких обстоятельствах не должны подменять политические действия. Следует также понимать, что гуманитарные действия могут предприниматься лишь при условии наличия соответствующих возможностей. Для создания таких возможностей Организация Объединенных Наций и международное сообщество должны соблюдать гуманитарные принципы нейтралитета, независимости, гуманизма и беспристрастности.

45. Гражданское общество также является важным партнером в деятельности по обеспечению защиты. Национальные и международные организации гражданского общества располагают целым рядом средств для предупреждения или пресечения преступлений и нарушений в контексте ответственности по защите. Принятые государствами публичные обязательства по выполнению ответственности по защите обеспечивают организациям гражданского общества надежную основу для привлечения правительств и международного сообщества к ответственности, когда они явно не справляются со своей обязанностью по защите населения. Организации гражданского общества вполне могут заниматься информационно-пропагандистской работой и мобилизацией поддержки осуществления ответственности по защите.

46. Национальные организации гражданского общества могут играть важную роль путем обеспечения раннего предупреждения населения. Новые технологии позволяют людям передавать текущую информацию, которая может помочь им избавиться от опасности. Именно так и обстояло дело, например в Ливии и Кении. Такая информация также использовалась, чтобы побудить государства и международные организации начать действовать. В других случаях местные жители создавали свои организации, иногда при поддержке международных организаций гражданского общества, чтобы ненасильственными методами воспрепятствовать насилию или защититься от насилия, если государство или международное сообщество не желали или не могли защитить их. Национальные и международные частные компании и предприятия также могут играть важную роль, в частности путем отказа от поддержания торговых связей с государствами, которые не в состоянии обеспечить защиту своего населения. Такие способы обеспечения защиты необходимо всячески поощрять и поддерживать.

47. Важными участниками деятельности являются также и физические лица. Каждый человек обладает определенным влиянием и, соответственно, несет определенную ответственность. Люди играют важную роль в деле привлечения к ответственности государств и их руководителей за невыполнение ответственности по защите. Они обязаны выступать против нетерпимости, дискриминации и подстрекательства и должны отказываться от совершения преступлений и насилия в контексте ответственности по защите.

48. Последние события показали, что принимаемые международным сообществом меры реагирования на четыре указанных преступления и нарушения являются наиболее эффективными в тех случаях, когда они должным образом корректируются с учетом конкретных обстоятельств. Необходимо принять дополнительные меры для обеспечения более глубокого понимания роли, которую могут играть региональные и субрегиональные соглашения, и для укрепления сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными структурами в целях обеспечения общего понимания и принятия единых подходов. Активизация диалога с участием глобальных, региональных и субрегиональных структур, а также диалога между структурами, представляющими различные регионы, будет способствовать формированию единого понимания. Ни при каких обстоятельствах мы не должны упускать из виду нашу главную цель — защиту населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности — и должны уделять основное внимание выработке единой эффективной стратегии для достижения этой цели. Если эта цель будет достигнута, то это, вероятнее всего, позволит обеспечить согласованность и взаимодополняемость на этапе практической деятельности.

## **V. «Ответственность в процессе обеспечения защиты»**

49. Как показано в двух предыдущих разделах, в последние годы чаще чем когда бы то ни было принимались меры в рамках ответственности по защите. В этой связи не вызывает удивления тот факт, что на этапе практической деятельности возникли некоторые проблемы. Расширение деятельности влечет за собой более детальное и широкое обсуждение путей повышения оперативности деятельности по выполнению ответственности по защите ответственным, последовательным и эффективным образом.

50. В этой связи следует приветствовать инициативу, касающуюся «ответственности в процессе обеспечения защиты», с которой выступил президент Бразилии в ходе общих прений, состоявшихся в сентябре 2011 года. После этого правительство Бразилии способствовало проведению широкого и конструктивного обсуждения этой инициативы с участием представителей государств-членов. Эта инициатива получила достаточно широкий отклик со стороны государств-членов, поскольку международное сообщество попыталось доработать и применить на практике эту концепцию, которая впервые была сформулирована в ходе Всемирного саммита 2005 года, применительно к недавним действиям, санкционированным Советом Безопасности, особенно в Ливии. Мои два специальных советника приняли участие в ряде таких обсуждений. Этот диалог послужил укреплению принятых государствами-членами обязательств, касающихся принципов предупреждения и защиты, которые являются частью ответственности по защите, а также укреплению их общей решимости обеспечить реализацию этой концепции в соответствии с целями, принципами и положениями Устава и намерениями, высказанными главами государств и правительств на Всемирном саммите 2005 года.

51. Международные субъекты должны проявлять ответственный подход на всех этапах процесса практической деятельности — от выявления и оценки проблем до разработки политики и принятия практических мер. Неправильный или основанный на ошибочной информации анализ на начальном этапе может направить международный процесс принятия решений в неправильное русло, что повлечет за собой принятие чрезмерных или недостаточных мер реагирования. Как указывалось в моем первом докладе, неоднократные ложные тревоги или, что еще хуже, избирательный характер подачи информации также способны подорвать доверие к Организации. В этой связи важно добросовестно, осмотрительно и профессионально подходить к деятельности по раннему предупреждению и оценке, не допуская политического вмешательства или применения двойных стандартов. Секретариат стремится не обмануть этих ожиданий, однако в этой связи необходимо приложить дополнительные усилия и усилить координацию.

52. «Ответственность в процессе обеспечения защиты» требует проявления бдительности и принятия тщательно взвешенных решений в процессе выявления масштабных и обостряющихся угроз. Особое беспокойство вызывают случаи подстрекательства, человеконенавистнические выступления и натравливание одних групп населения на другие, поскольку это может быть свидетельством намерения совершить варварские преступления. Правительства и международное сообщество на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях должны тщательно следить за развитием таких ситуаций, оказывать помощь государствам, находящимся в напряженной ситуации, как это предусмотрено в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита, и активно взаимодействовать с такими государствами в целях содействия урегулированию напряженности и конфликтов, которые могут привести к совершению четырех указанных преступлений и нарушений или подстрекательству к их совершению. «Ответственность в процессе обеспечения защиты» предусматривает заблаговременное выявление проблем, проявление сопричастности и принятие превентивных мер, как об этом говорилось в моем докладе за 2010 год (A/64/864). Ожидание ухудшения ситуации и эскалации насилия до принятия конкретных мер является безответственным и контрпродуктивным подходом.

Такой подход без нужды ставит под угрозу жизнь ни в чем не повинных людей и, как учит история, чем дольше мы ждем, тем с большими трагедиями и расходами будут сопряжены меры, которые в конечном итоге придется принимать.

53. Суть «ответственности в процессе обеспечения защиты» заключается в том, чтобы поступить правильным образом, сделать это в нужном месте, в нужное время и руководствоваться при этом надлежащими мотивами. Для принятия своевременных и решительных действий необходимо прежде всего произвести оценку, понять, что происходит, установить причины и определить, каким образом международное сообщество могло бы не допустить ухудшения и без того сложной ситуации. Стратегия раннего и гибкого реагирования требует проведения динамичной оценки с уделением особого внимания существующим тенденциям и событиям, а не общим сведениям. Именно поэтому главы государств и правительств указали в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита, что они выступают в поддержку укрепления потенциала Организации Объединенных Наций в сфере раннего предупреждения, и именно по этой причине Верховный комиссар по правам человека и два моих специальных советника принимают все более активное участие в подготовке заявлений и консультативных заключений, касающихся таких ситуаций.

54. Хотя международное сообщество принимало меры в соответствии с главами VI, VII и VIII Устава, по понятным причинам больше внимания уделяется действиям Совета Безопасности в соответствии с главой VII. В случае Ливии Совет Безопасности принял решение санкционировать применение силы после того, как большинство его членов пришли к выводу о неэффективности ряда принятых мирных мер. Вместе с тем некоторые государства-члены утверждали, что меры принудительного характера могли бы принести желаемые результаты в Ливии, если бы для этого было достаточно времени. Другие высказали мнение о том, что стороны, ответственные за осуществление резолюции 1973 (2011) Совета, вышли за рамки мандата, которые они получили от Совета. Независимо от того, насколько справедливы эти высказывания, важно, чтобы международное сообщество извлекло уроки из этого опыта и чтобы в будущем учитывались опасения, высказываемые государствами-членами. Устав предоставляет Совету Безопасности большую свободу выбора в определении наиболее приемлемого курса. Совет должен и далее гибко реагировать на требования по защите населения от преступлений и нарушений, в контексте ответственности по защите.

55. Относительно применения силы НАТО в Ливии Международная комиссия по расследованию в Ливии, созданная Советом по правам человека, пришла к выводу о том, что НАТО проводила кампанию с применением высокоточных средств поражения с явным намерением избежать жертв среди гражданского населения (см. A/HRC/19/68). НАТО представила подробный отчет о всех принятых ею решениях по выбору целей и, в частности, о намерении в первую очередь свести к минимуму жертвы среди гражданского населения. Невзирая на эти усилия, в ходе воздушной кампании пострадали мирные жители. Опыт Ливии напоминает о необходимости того, чтобы военные принимали все возможные меры предосторожности во избежание создания ситуации, опасной для гражданского населения, согласно нормам международного права, регулирующего ведение военных действий, и расследовали возможные нарушения международного права, совершенные в ходе таких операций. Опыт также под-

тверждает важность принятия на раннем этапе мер по защите гражданского населения в целях предупреждения необходимости применения силы.

56. С учетом существующих рисков принудительные меры — будь то санкции или военные действия — не являются предпочтительным механизмом для осуществления ответственности по защите. Вместо этого предпочтение неизменно отдается предупреждению четырех указанных преступлений и нарушений, которое во всех случаях требует принятия мер ненасильственного характера. При этом следует отметить, что принудительные меры не следует оставлять за рамками нашей всеобъемлющей стратегии или откладывать их принятие на тот момент, когда все остальные меры будут испробованы и окажутся недостаточными. Статьей 42 Устава предусматривается, что Совет Безопасности может перейти к рассмотрению принудительных мер, если он сочтет, что мирные меры, предусмотренные в статье 41, могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными. Я по-прежнему выступаю за раннее и гибкое реагирование с учетом возможности применения всех механизмов, предусмотренных главами VI, VII и VIII Устава и учитывающих особенности каждой ситуации.

57. Решение о применении силы или других принудительных мер во всех случаях должно быть тщательно обдуманным. Такие решения требуют тщательной оценки ситуации, анализа возможных последствий действий или бездействия, а также анализа наиболее эффективной и целесообразной стратегии достижения нашей коллективной цели. Такая оценка должна быть своевременной, способствовать эффективному реагированию и ни при каких обстоятельствах не препятствовать ему. Никакого шаблона для принятия решений в таких ситуациях не существует и необходимость в нем отсутствует, поскольку двух одинаковых ситуаций не бывает. Вместо этого международное сообщество должно учиться на имеющемся опыте и стремиться задействовать все существующие механизмы.

58. Применение третьего основного элемента имплементационной стратегии в некоторых случаях требует принятия сложных решений. Разногласия в оценке прошлых событий не должны подрывать нашу решимость обеспечивать защиту населения в современных условиях. При этом главы государств и правительств не должны упускать из виду обязательства, принятые в соответствии с ответственностью по защите. Инициатива, касающаяся «ответственности в процессе обеспечения защиты», обеспечивает конструктивный путь для продолжения диалога с целью обсуждения путей согласования различных подходов и выработки стратегий своевременного и решительного реагирования на преступления и нарушения в контексте ответственности по защите. Предложения в отношении совершенствования процесса принятия решений в таких обстоятельствах и анализа практической деятельности будут способствовать проведению дальнейших обсуждений.

## **VI. Выводы**

59. Ответственность по защите представляет собой политические рамки, основанные на основополагающих принципах международного права, касающихся предупреждения и пресечения геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Эта концепция, безусловно, получила широкое признание. На нее ссылаются главные политические органы

Организации Объединенных Наций, включая Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею. Мы не пытаемся утверждать, что не существует разногласий по вопросам, касающимся практической деятельности, в частности применения принудительных мер для защиты населения. Как особо отмечается в настоящем докладе, опыт показал, что целый ряд мер непринудительного характера применяется в рамках третьего основного элемента. Нам необходимо добиться более четкого понимания мер, предусматриваемых главами VI и VIII Устава, усовершенствовать их при необходимости, а также обеспечить их более эффективное и рациональное применение. Для этого требуется проявить решительность и задействовать имеющиеся в нашем распоряжении механизмы на раннем этапе. Меры предупреждения и решительные и эффективные действия на раннем этапе спасают жизнь людей и снижают необходимость принятия последующих мер более принудительного характера для защиты населения. Бездействие недопустимо ни при каких обстоятельствах.

60. Принудительные действия в соответствии с главой VII Устава должны рассматриваться с тех случаев, когда считается, что другие меры могут оказаться недостаточными или уже оказались недостаточными. Применение силы должно являться крайней мерой. После трагедии Руанды и Сребреницы нельзя утверждать, что меры в соответствии с главой VII ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданными. Вместе с тем вопрос о принятии таких мер должен анализироваться самым тщательным образом. Именно по этой причине в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств прямо выступили в поддержку мер по главе VII в ситуациях, когда государства явно не справляются со своей ответственностью по защите населения, и в тех случаях, когда мирные средства оказались неэффективными. В этой связи одна из задач заключается в том, чтобы определить необходимость принятия мер по главе VII в некоторых ситуациях, проанализировать уроки прошлого и согласовать различные точки зрения в отношении путей достижения общей цели защиты населения.

61. Опыт осуществления ответственности по защите в конкретных ситуациях за последние четыре года в целом подтвердил справедливость стратегии, сформулированной в моем первом докладе. Вместе с тем нет никакого сомнения в необходимости продолжения диалога по этим вопросам в Генеральной Ассамблее. Хотелось бы надеяться, что предстоящий неформальный интерактивный диалог в Генеральной Ассамблее по теме настоящего доклада обеспечит широкую возможность не только для анализа накопленного опыта в принятии мер в рамках третьего основного элемента, но также и для изучения конструктивного взаимодействия в рамках первого и второго основных элементов. Не существует стандартной формулы для реагирования на эти тяжкие преступления и нарушения, которую можно было бы применять во всех ситуациях. Сотрудничество государств-членов и между государствами-членами имеет важнейшее значение для успешной практической деятельности. Добиваясь совместными усилиями достижения нашей общей цели по защите населения, мы должны быть готовы применять средства, предусматриваемые Уставом Организации Объединенных Наций, учитывать уроки прошлого и делать соответствующие выводы. Мы должны добиваться дальнейшего прогресса в целях повышения эффективности и последовательности деятельности по осуществлению ответственности по защите. Я по-прежнему убежден, что время этой концепции настало.