



Генеральная Ассамблея

Пятьдесят первая сессия

Distr.: General

20 September 1996

Russian

Original: English

Пункты 129 и 140а повестки дня

Финансирование Сил Организации Объединенных Наций по охране, Операции Организации Объединенных Наций по восстановлению доверия в Хорватии, Сил превентивного развертывания Организации Объединенных Наций и штаба Миротворческих сил Организации Объединенных Наций

Административные и бюджетные аспекты финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: финансирование операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с пунктом 16 резолюции 50/235 Генеральной Ассамблеи от 7 июня 1996 года, в котором Ассамблея просила Генерального секретаря подготовить пересмотренную смету расходов, связанных с требованиями третьих сторон и выплатами им, по завершении тщательного исследования Юрисконсультком.

Настоящий доклад посвящен пределам ответственности Организации Объединенных Наций за деятельность сил Организации Объединенных Наций, процедурам урегулирования требований третьих сторон и ограничению ответственности.

В настоящее время потребности в удовлетворении требований в связи с ответственностью Миротворческих сил Организации Объединенных

Наций перед третьими сторонами оцениваются в 15,5 млн. долл. США.

В пункте 54 настоящего доклада Генеральная Ассамблея просит одобрить предложения и рекомендации, содержащиеся в разделе IV и касающиеся финансового и временного ограничения, встречных требований и зачета требований и взыскания с государств, предоставляющих контингенты, убытков в конкретных случаях, связанных с грубой халатностью, преднамеренными неправомерными действиями или международной уголовной ответственностью членом Сил.

Содержание

	Пункты	Стр.
I. Введение	1 — 5	4
II. Пределы ответственности Организации Объединенных Наций за деятельность сил Организации Объединенных Наций	6 — 19	5
A. Принцип ответственности	6 — 8	5
B. Пределы ответственности Организации Объединенных Наций в связи с обычной операцией сил	9 — 15	5
C. Пределы ответственности в связи с боевыми действиями	16 — 19	7
III. Процедуры урегулирования требований третьих сторон	20 — 37	8
A. Нынешние процедуры	20 — 25	8
B. Проблемы, возникающие в связи с нынешними процедурами	26 — 29	9
C. Измененные процедуры урегулирования требований третьих сторон ..	30 — 37	10
IV. Ограничение ответственности	38 — 44	12
A. Финансовая ответственность	39	12
B. Временное ограничение	40	12
C. Встречные требования и зачет требований	41	12
D. Взыскание убытков с государств, предоставляющих контингенты: совместная ответственность	42 — 44	13
V. Заключение и выводы	45 — 48	14
VI. Смета расходов на урегулирование требований в связи с ответственностью перед третьими сторонами	49 — 53	15
VII. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии	54	16

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, содержащейся в его докладе о финансировании Сил Организации Объединенных Наций по охране (СООНО), Операции Организации Объединенных Наций по восстановлению доверия в Хорватии (ООНВД), Сил превентивного развертывания Организации Объединенных Наций (СПРООН), штаба Миротворческих сил Организации Объединенных Наций (МСООН), Миссии Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине (МООНБГ) и Временной администрации Организации Объединенных Наций для Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема (ВАООНВС) (A/50/903/Add.1). В пункте 20 этого доклада Консультативный комитет рекомендовал, чтобы текущие процедуры урегулирования требований третьих сторон в связи с деятельностью Организации Объединенных Наций по поддержанию мира были обстоятельно проанализированы Юрисконсультом и чтобы Генеральный секретарь сообщил о результатах этого анализа Генеральной Ассамблее через Консультативный комитет не позднее ноября 1996 года. Кроме того, Консультативный комитет рекомендовал, чтобы на основе этого анализа Генеральный секретарь разработал и предложил на пятьдесят первой сессии Ассамблеи соответствующие меры и процедуры, которые позволили бы просто, эффективно и своевременно добиваться урегулирования требований третьих сторон, обеспечивали бы защиту интересов Организации Объединенных Наций, ограничивали бы ее ответственность и позволяли бы организациям, учреждениям и программам Организации Объединенных Наций применять скоординированный подход в этом вопросе.
2. Генеральная Ассамблея одобрила эту рекомендацию в пункте 16 своей резолюции 50/235 от 7 июня 1996 года.
3. В целях оценки нынешних процедур урегулирования требований третьих сторон¹ и предложения новых или измененных процедур, которые позволят упростить и рационализировать процесс урегулирования требований и ограничить ответственность Организации, необходимо описать пределы ответственности Организации Объединенных Наций за деятельность сил Организации Объединенных Наций, а точнее в отношении видов ущерба, которые являются наиболее распространенными при осуществлении операций Организации Объединенных Наций. К ним относятся несогласованное использование или занятие помещений, нанесение личного вреда, утрата имущества или нанесение имущественного ущерба в результате обычных операций сил, а также вред и ущерб, обусловленные боевыми действиями.
4. Ввиду того факта, что такой ущерб наносится как в ходе традиционных операций Организации Объединенных Наций (так называемые операции по смыслу главы VI), так и при осуществлении принудительных мер в соответствии с главой VII Устава, в рамках подхода, применяемого в настоящем исследовании к вопросу об ответственности Организации Объединенных Наций перед третьими сторонами, не проводится различие между операциями по поддержанию мира и принудительными мерами по восстановлению мира. Вместо этого различие проводится между деликтной ответственностью Организации за ущерб, нанесенный в ходе обычной операции сил независимо от вида операции, и ее ответственностью за ущерб, нанесенный в связи с боевыми действиями, будь то в ходе операции по смыслу главы VII или операции по поддержанию мира, в ходе которой сила использовалась в целях самообороны.
5. Настоящий доклад состоит из трех частей: в первой части дается описание пределов ответственности Организации Объединенных Наций за ущерб, нанесенный в ходе обычной операции сил, в силу «оперативной необходимости» и в связи с боевыми действиями. Во второй части анализируются существующие процедуры урегулирования требований третьих сторон, трудности, возникающие на практике, и новые или измененные механизмы, которые обеспечат простое, эффективное и своевременное урегулирование требований третьих сторон. Третья часть содержит предложения для рассмотрения Генеральной Ассамблеей в отношении

финансового и временного ограничения ответственности Организации и мер по взысканию убытков с государств, предоставляющих контингенты.

II. Пределы ответственности Организации Объединенных Наций за деятельность сил Организации Объединенных Наций

A. Принцип ответственности

6. Международная ответственность Организации Объединенных Наций за деятельность сил Организации Объединенных Наций является атрибутом ее международной правосубъектности и ее правоспособности в отношении международных прав и обязанностей. Она также является отражением принципа ответственности государств, — который, как это широко признано, применим к международным организациям, — принципа, в соответствии с которым ущерб, который нанесен в результате нарушения международного обязательства и который может быть присвоен государству (или Организации), влечет за собой международную ответственность государства (или Организации) и его/ее ответственность произвести компенсацию.
7. В признание того факта, что Организация Объединенных Наций несет международную ответственность за деятельность своих сил, она с момента учреждения операций по поддержанию мира принимала на себя ответственность за ущерб, причиняемый членами ее сил при выполнении своих обязанностей². В соответствии с разделом 29 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций в пункте 51 типового соглашения о статусе сил (см. A/45/594) она приняла на себя обязательство о том, что требования, которые обусловлены ущербом, нанесенным членами сил при осуществлении своих служебных обязанностей, и которые по причине иммунитета Организации и ее членов не могут быть поданы в местные суды, урегулируются постоянной комиссией по рассмотрению требований.
8. Обязательство урегулировать споры частно-правового характера, стороной в которых является Организация, и практика фактического урегулирования таких требований третьих сторон, — хотя и необязательно в соответствии с процедурой, предусмотренной в соглашении о статусе сил, — являются свидетельствами признания Организацией Объединенных Наций того, что ответственность за ущерб, нанесенный членами сил Организации Объединенных Наций, может быть присвоена Организации.

B. Пределы ответственности Организации Объединенных Наций в связи с обычной операцией сил

1. Несогласованное использование и занятие помещений

9. Использование территории и помещений для штаб-квартиры, лагерей и служебных помещений сил Организации Объединенных Наций и размещения ее членов, очевидно, имеет важное значение для оперативной и административной деятельности операции Организации Объединенных Наций в принимающей стране. На основе предположения о том, что, приглашая силы по поддержанию мира на свою территорию, принимающее государство дает согласие обеспечить их помещениями, в различные соглашения о статусе сил последовательно включается обязательство принимающего государства предоставлять операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на безвозмездной основе участки для штаб-

квартиры, лагерей и служебных помещений, а также другие помещения для размещения ее членов. Это обязательство в настоящее время отражено в пункте 16 типового соглашения о статусе сил.

10. Вместе с тем на практике статья 16 типового соглашения редко соблюдалась строго, в результате чего за некоторыми исключениями Организации Объединенных Наций самой приходилось вести переговоры об аренде помещений с владельцами помещений, находящихся в частной собственности. Проблема помещений становилась особенно острой, когда не было правительства, которое бы предоставило или обеспечило помещения для Организации, или когда существовавшее правительство либо не осуществляло эффективного контроля за районом операций Организации Объединенных Наций, либо отказывалось сотрудничать с силами. Во всех этих случаях неизбежно возникала необходимость временного занятия территории и помещений, зачастую находившихся в частной собственности, и в связи с этим вставали два взаимосвязанных вопроса: а) является ли занятие владения законным и б) должна ли производиться компенсация за такое несогласованное использование и занятие.
11. С учетом того, что правом изъятия частной собственности³, расположенной на территории принимающего государства, обладает правительство этого государства, обычно именно оно должно по просьбе Организации Объединенных Наций осуществлять изъятие такой собственности и ее передачу силам Организации Объединенных Наций⁴. Только в том случае, когда правительство не может предоставить необходимые помещения и их невозможно получить иным путем, силы Организации Объединенных Наций могут временно занимать территорию и помещения — независимо от того, находятся ли они в государственной или частной собственности, — которые могут потребоваться в силу оперативной необходимости для размещения сил и выполнения их мандата.
12. Вместе с тем законность занятия территории и помещений на этих условиях не освобождает Организацию от ответственности за выплату надлежащей компенсации или справедливой арендной платы за пользование собственностью, находящейся в частном владении, при сохранении у нее права добиваться возмещения от правительства в соответствии со статьей 16 типового соглашения о статусе сил и принципом, отраженным в ней. В отличие от того, что за временное использование частной собственности должна выплачиваться компенсация, за временное использование государственной собственности производить компенсацию не требуется в соответствии с пунктом 16 соглашения о статусе сил.
2. **«Оперативная необходимость» как основание для освобождения от ответственности**
13. Организация подлежит освобождению от ответственности за утрату имущества и нанесение имущественного ущерба в результате обычной операции сил Организации Объединенных Наций на основании принципа «оперативной необходимости», т.е. в тех случаях, когда ущерб обусловлен необходимыми мерами, принятыми силами по поддержанию мира в ходе осуществления ими своих операций во исполнение своего мандата⁵.
14. Разумеется, трудно, если вообще возможно, заранее определить, что понимается под «оперативной необходимостью» в любой данной ситуации. Это решение должно приниматься исключительно командующим силами, который должен попытаться обеспечить сбалансированность между возникающей у сил оперативной необходимостью и уважением частной собственности. При принятии решения об оперативной необходимости любой данной меры должно учитываться следующее:
 - а) командующий силами должен быть действительно убежден в том, что существует «оперативная необходимость»;
 - б) меры, обусловленные оперативной необходимостью, должны быть действительно необходимыми и не должны приниматься лишь ради удобства или по причине целесообразности. Причем такие меры должны осуществляться тогда, когда у

- командующего мало или нет совсем времени для осуществления другого менее разрушительного варианта;
- с) данная мера должна осуществляться в соответствии с оперативным планом, а не в результате поспешных индивидуальных действий;
 - д) наносимый ущерб должен соответствовать тому, что является строго необходимым для достижения оперативной цели.
15. Хотя принцип «оперативной необходимости» уже применяется на практике советами по рассмотрению требований в качестве основания для освобождения от ответственности, необходимо рассмотреть вопрос о формальном включении положения о таком освобождении в текст пункта 51 типового соглашения о статусе сил, в котором, как уже упоминалось, помимо определения процедуры урегулирования спора устанавливаются пределы ответственности Организации Объединенных Наций за действия, осуществляемые членами ее сил при выполнении своих служебных обязанностей. Тогда в сферу компетенции постоянных комиссий по рассмотрению требований не входило бы рассмотрение требований в связи с действиями, обусловленными оперативной необходимостью в рамках операций по поддержанию мира, на основе следующего положения: «любой спор или претензия, относящиеся по своему характеру к частному праву и не обусловленные оперативной необходимостью в рамках операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, стороной которых является операция Организации Объединенных Наций или любой ее член».

С. Пределы ответственности в связи с боевыми действиями

- 1. Ответственность Организации Объединенных Наций определяется принципами и нормами международного гуманитарного права**
16. То, что Организация Объединенных Наций придерживается позиции, в соответствии с которой международное гуманитарное право применимо к силам Организации Объединенных Наций в условиях вооруженного конфликта, в котором они участвуют в качестве комбатанта, влечет за собой международную ответственность Организации и ее ответственность произвести компенсацию за нарушение международного гуманитарного права, совершенное членами сил Организации Объединенных Наций. Вместе с тем пределы ответственности Организации перед третьими сторонами должны будут определяться в каждом случае в зависимости от того, являлось ли рассматриваемое действие нарушением той или иной конкретной нормы международного гуманитарного права или законов войны. Таким образом, например, сам факт нанесения ущерба необязательно может повлечь за собой ответственность Организации Объединенных Наций. Такая ответственность будет возникать в том случае, если ущерб был нанесен в нарушение норм международного гуманитарного права и не мог быть оправдан с точки зрения «военной необходимости».
- 2. Ответственность возлагается на тех, кто осуществляет командование и управление**
17. Международная ответственность Организации Объединенных Наций в связи с боевыми действиями сил Организации Объединенных Наций зиждется на предположении о том, что данная операция осуществляется под исключительным командованием и управлением Организации Объединенных Наций. В случаях проведения операции, санкционированной в соответствии с главой VII под национальным командованием и управлением международная ответственность за действия сил ложится на государство или государства, проводящие операцию. Вместе с тем определение ответственности сопряжено со значительными трудностями в тех случаях, когда государство или государства предоставляют Организации

Объединенных Наций силы в поддержку операции Организации Объединенных Наций, но необязательно в качестве составной части такой операции и когда оперативное командование и управление осуществляется на объединенной или скоординированной основе. Это имело место в Сомали, где в поддержку Операции Организации Объединенных Наций в Сомали (ЮНОСОМ II) были направлены силы быстрого реагирования и рейнджеры США, а также в бывшей Югославии, где в поддержку Сил Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) были направлены силы быстрого реагирования.

18. При совместных операциях международная ответственность за действия войск лежит на тех, кто осуществляет оперативное командование и управление в соответствии с договоренностями, в которых определяются условия сотрудничества между государством или государствами, предоставляющими войска, и Организацией Объединенных Наций. В отсутствие формальных договоренностей между Организацией Объединенных Наций и государством или государствами, предоставляющими войска, ответственность будет определяться в каждом случае в зависимости от степени эффективного управления, осуществляемого каждой из сторон при проведении операции.
19. Принцип, заключающийся в том, что при проведении координируемых операций ответственность за ущерб в связи с боевыми действиями, нанесенный в нарушение международного гуманитарного права, ложится на того, кто осуществляет эффективное командование и управление операцией или конкретными действиями, отражает давно сложившийся принцип международной ответственности. Хотя было бы желательно предусмотреть положения о возможности присвоения ответственности в договоренностях с государством или государствами, предоставляющими войска, в отсутствие таких договоренностей требования о компенсации ущерба, нанесенного вспомогательными войсками, должны представляться их правительствам для обработки и удовлетворения. В этом фактически заключалась процедура, которая использовалась в отношении ЮНОСОМ II и сил, которые предоставлялись в поддержку операции Организации Объединенных Наций.

III. Процедуры урегулирования требований третьих сторон

A. Нынешние процедуры

20. В настоящее время существуют два вида процедур для урегулирования требований третьих сторон: процедура, предусмотренная в статье 51 типового соглашения о статусе сил, и процедура, установленная внутри Организации Объединенных Наций. Институт постоянных комиссий по рассмотрению требований в соответствии с типовым соглашением представляет собой такой механизм урегулирования споров, в котором обе стороны, а именно Организация Объединенных Наций и принимающая страна, участвуют на равной основе; в соответствии с механизмом, установленным внутри Организации Объединенных Наций, процесс расследования, обработки и окончательного урегулирования требований всецело находится в ведении Организации.
21. В статье 51 типового соглашения предусматривается создание постоянных комиссий по рассмотрению требований для урегулирования споров частно-правового характера, стороной в которых является операция Организации Объединенных Наций или любой из ее членов. Она гласит:

«За исключением случаев, оговоренных в пункте 53, любой спор или претензия, относящиеся по своему характеру к частному праву, стороной которых является операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира или любой ее член и на который в соответствии с любым из положений настоящего Соглашения не

распространяется юрисдикция судов [страны, в которой проводится операция/территории], урегулируются постоянной комиссией по рассмотрению претензий, которая учреждается для этой цели. Один из членов комиссии назначается Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, другой — правительством, а председатель — совместно Генеральным секретарем и правительством... Решения комиссии являются окончательными и обязательными, если только Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и правительство не разрешат апеллировать к арбитражу, который учреждается в соответствии с пунктом 53».

22. Вместе с тем до настоящего времени требования третьих сторон частного-правового характера урегулировались без создания постоянных комиссий по рассмотрению требований. Вместо этого на практике в отношении большинства проводившихся в прошлом и нынешних операций Организации Объединенных Наций в миссиях учреждался местный совет по рассмотрению требований на основе полномочий, делегированных Контролером, для анализа, утверждения к урегулированию и вынесения рекомендаций в отношении урегулирования требований третьих сторон о компенсации в связи с личным вредом или смертью и утратой имущества или имущественным ущербом, причиной которых могут быть признаны действия, осуществлявшиеся в связи с выполнением служебных обязанностей гражданским или военным персоналом миссии⁶.
23. Когда совет по рассмотрению требований утверждает сумму компенсации в рамках предоставленных ему финансовых полномочий, соответствующее административное подразделение миссии по поддержанию мира — обычно группа по обработке требований — предлагает такую компенсацию заявителю. В подавляющем большинстве случаев предложение заявителем принимается и платеж производится по представлении документа об отказе от дальнейших претензий.
24. Вместе с тем в тех случаях, когда сумма компенсации, рекомендованная советом по рассмотрению требований, превышает установленный предел, требование третьей стороны препровождается миссией для рассмотрения и утверждения в Центральные учреждения. В этих случаях рекомендации местных советов по рассмотрению требований представляются Отделу управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира, который, в свою очередь, препровождает их для рассмотрения и утверждения Директору Отдела финансирования операций по поддержанию мира Управления по планированию, составлению бюджета и финансированию программ.
25. Механизм советов по рассмотрению требований распространяется на все операции Организации Объединенных Наций независимо от их масштабов. Предусматривается, что они должны создаваться в момент учреждения миссии, на практике же они создаются по мере возникновения необходимости.

В. Проблемы, возникающие в связи с нынешними процедурами

26. В рамках проводимых в последнее время операций Организации Объединенных Наций растет число требований, предъявляемых Организации. Некоторые из этих требований существенны и связаны с потенциальной компенсацией Организацией крупных сумм. Возросло также число требований на небольшие суммы, а также явно необоснованных требований, особенно в таких миссиях, как ЮНОСОМ и МСООН. Независимо от суммы, на рассмотрение каждого требования персонал Организации Объединенных Наций в миссиях и Центральных учреждениях затрачивает значительное время и усилия на расследование, ведение документации и вынесение рекомендаций по урегулированию. В связи с повышением числа и сложности требований, предъявленных в связи с последними крупными операциями Организации Объединенных Наций, возможности Организации для эффективного и

своевременного рассмотрения требований снизились. Это привело к накоплению нерассмотренных требований и более длительным задержкам с их урегулированием. Такие задержки могут быть несправедливыми по отношению к заявителям, создавать трудности в отношениях между Организацией и правительствами принимающих стран и, в зависимости от продолжительности задержек, стать причиной серьезной критики Организации и того, что сотрудники миссии будут подвергаться опасности.

27. Нехватка персонала для проведения расследований по требованиям и их обработки как на местном уровне, так и в Центральных учреждениях усугубляет эти проблемы. На местном уровне по каждому требованию необходимо проводить расследование причин ущерба и возможности его присвоения операции Организации Объединенных Наций (в случае утраты собственности или ущерба, нанесенного помещению, должна проводиться инженерная инспекция). На уровне подразделений Центральных учреждений персонал вынужден одновременно заниматься исключительно большим числом требований, поступающих из нескольких крупных осуществляемых или осуществлявшихся в последнее время операций Организации Объединенных Наций. Многие из этих требований являются требованиями третьих сторон на относительно небольшие суммы, которые было бы предпочтительнее урегулировать на месте, если их сумма не превышает суммы финансовых полномочий, делегированных местным советам по рассмотрению требований.
28. Особо следует отметить ситуацию, относящуюся к периоду сворачивания или закрытия операции Организации Объединенных Наций. Именно в эти периоды особенно возрастает нагрузка, приходящаяся на механизмы по рассмотрению требований. Помимо накопившихся нерассмотренных требований, предъявленных до закрытия операции, местные заявители, которым известно о том, что операция закрывается, и которые стремятся получить компенсацию по их требованиям до ликвидации операции Организации Объединенных Наций, представляют в течение этого периода значительное число новых требований. Вместе с тем, как правило, именно в этот период численность персонала операции Организации Объединенных Наций, включая персонал, функции которого связаны с механизмом по рассмотрению требований (например, на уровне установления фактов и принятия решений), существенно сокращается, что приводит к дальнейшему сокращению числа требований, которые могут быть рассмотрены персоналом на местах. Это приводит к тому, что к концу ликвидационного периода значительное число требований остается неурегулированным.
29. Процедурные проблемы, с которыми сталкиваются местные советы по рассмотрению требований, усугубляются отсутствием ясности в отношении масштабов ответственности Организации Объединенных Наций за утрату собственности или причиненный ей ущерб в целом и ее ответственности за ущерб, причиненный в результате «оперативной необходимости» в частности.

С. Измененные процедуры урегулирования требований третьих сторон

1. Совет по рассмотрению требований

30. Существующие механизмы и процедуры для рассмотрения требований третьих сторон не являются адекватными *per se*. В связи с этим при рассмотрении измененных процедур необходимо признать и сохранить основную роль в процессе рассмотрения требований за местным персоналом. Информация и документация, связанная с обстоятельствами требования, как правило, находится на месте (например, доклады о расследовании по требованию, информация об опросах свидетелей, доклады о состоянии собственности). Кроме того, персонал операции Организации Объединенных Наций лучше всех знаком с местными факторами, связанными с данным требованием, такими, как причина и масштабы ущерба и размер компенсации. В связи с этим продолжение использования существующего механизма,

в соответствии с которым местные советы по рассмотрению требований уполномочены урегулировать требования до установленной суммы и несут первоначальную ответственность за рассмотрение требований сверх такой суммы, по-прежнему является жизнеспособным альтернативным вариантом.

31. Однако для того, чтобы та или иная операция Организации Объединенных Наций могла справляться с большим числом требований на большие суммы, ей следует предоставить персонал, необходимый для рассмотрения таких требований. Кроме того, финансовые полномочия местных советов по рассмотрению требований можно было бы изменить с учетом результатов продолжающейся работы Междепартаментской рабочей группы по требованиям третьих сторон. Требования, сумма которых превышает финансовые полномочия местных советов, по-прежнему следует направлять в Центральные учреждения с рекомендацией в отношении окончательного решения.
32. Кроме того, вместо одного совета по рассмотрению требований в рамках операции по поддержанию мира, который пытается справиться с большим числом требований, можно было бы создавать несколько советов. Это позволило бы различным советам поделить работу по конкретным областям: например требования, связанные с личным вредом или имущественным ущербом. Однако необходимо будет предоставить персонал по административным, финансовым, оперативным и правовым вопросам для работы в таких советах.
33. Наличие персонала для рассмотрения требований третьих сторон имеет особо важное значение в конце периода осуществления миссии и на этапе ликвидации, поскольку опыт показывает, что в эти периоды число требований, как правило, существенно возрастает. В этой связи важно предусмотреть процедуры, позволяющие обеспечить достаточное число надлежащим образом подготовленных сотрудников в миссии для проведения расследования и обработки требований до окончания ликвидационного периода.

2. Соглашения о возмещении паушальной суммы

34. Урегулирование требований путем возмещения паушальной суммы, в рамках которого Организация согласует условия урегулирования непосредственно с правительством страны, выступающим от имени ее граждан, позволяет Организации повысить эффективность и сократить сроки урегулирования и ограничить ее финансовую ответственность. В соответствии с этим методом урегулирования правительство (как правило, правительство принимающего государства), пользуясь своим правом дипломатической защиты своих граждан, поддерживает их требования, собирает и представляет их Организации Объединенных Наций и согласует от их имени паушальную сумму возмещения по требованиям. После выплаты паушальной суммы правительство распределяет ее среди своих граждан по своему усмотрению.
35. Подход, основанный на возмещении паушальной суммы, дает значительные преимущества. Во-первых, эта процедура позволяет избежать дорогостоящего и продолжительного процесса, применение которого было бы необходимо для рассмотрения большого числа требований на индивидуальной основе. Во-вторых, поскольку паушальная сумма компенсации, согласованная с правительством, является полной и окончательной суммой урегулирования всех требований (будь то требования правительства или граждан соответствующей страны), такое урегулирование будет представлять собой ограниченную предельную сумму финансовой ответственности Организации. Кроме того, эта процедура позволяет избежать ситуации, при которой индивидуальные требования продолжают поступать по истечении определенного времени после завершения операции Организации Объединенных Наций. В-третьих, она позволяет избавить Организацию Объединенных Наций от необходимости решать вопрос о том, кому принадлежит собственность, в отношении которой предъявлено требование⁷; ответственность за принятие такого решения будет возлагаться на правительство. И в четвертых, в рамках урегулирования на основе возмещения паушальной суммы из нее можно

вычитать сумму по требованиям, которые Организация Объединенных Наций может выставить правительству, или выплат правительства, причитающихся Организации.

36. Урегулирование требований третьих сторон на основе возмещения паушальной суммы использовалось в рамках операции в Конго (1960-1964 годы), в рамках которой Организации был представлен ряд требований граждан Бельгии и других стран в связи с личным вредом или смертью и утратой собственности или имущественным ущербом, причиненными войсками Организации Объединенных Наций, которые не подпали под действие принципа «военной необходимости». Выставив требования от имени своих граждан, правительства Бельгии, Греции, Италии, Люксембурга и Швейцарии согласились на паушальную сумму в качестве окончательного урегулирования всех требований в отношении Организации Объединенных Наций за ущерб, причиненный Операцией Организации Объединенных Наций в Конго (ОНУК) частным лицам или собственности⁸.
37. Выбор урегулирования на основе возмещения паушальной суммы в качестве метода урегулирования требований третьих сторон в значительной степени зависит от готовности государства поддержать требования своих граждан. Там, где в районе осуществления операций Организации Объединенных Наций нет правительства, или там, где существующее правительство не желает поддерживать требования, Организации по-прежнему придется иметь дело с отдельными заявителями. Когда условия для урегулирования на основе возмещения паушальной суммы удовлетворяются, необходимо обеспечивать наличие на месте и в Центральных учреждениях квалифицированного персонала для расследования, рассмотрения и анализа требований. Само соглашение о возмещении паушальной суммы согласуется между Организацией и государством-заявителем на уровне Центральных учреждений.

IV. Ограничение ответственности

38. С учетом существенного увеличения числа и суммы требований третьих сторон, предъявляемых Организации Объединенных Наций, и сумм по ним Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает рассмотреть следующие виды ограничения ответственности Организации. Они включают: финансовое и временное ограничение, встречные требования и зачет требований и взыскание с государств, предоставляющих контингенты, убытков в конкретных случаях, связанных с грубой халатностью, преднамеренными неправомерными действиями или международной уголовной ответственностью члена сил.

A. Финансовая ответственность

39. Финансовая ответственность Организации может быть установлена на уровне, не превышающем установленной суммы экономических убытков⁹ и может быть также ограничена в отношении неэкономических убытков (например, лишения и страдания) и исключает выплату в счет возмещения штрафных убытков или морального ущерба. Хотя изучение вопроса о максимальной сумме компенсации и способах установления финансового ограничения ответственности Организации можно продолжить, принцип ограничения финансовой ответственности в международной практике является признанным¹⁰.

B. Временное ограничение

40. Временное ограничение является такой формой ограничения ответственности Организации, при которой требования, представленные по истечении ограничительного периода, будут считаться недействительными. Такой ограничительный период отражает необходимость

проведения расследования и установления соответствующих фактов, которые послужили причиной предъявления требования *in situ*. В связи с этим просроченные требования или требования, представленные по истечении разумного периода времени после того, как произошло событие, обусловившее требование, не рассматриваются¹¹.

C. Встречные требования и зачет требований

41. Можно предположить, что Организация Объединенных Наций может иметь требования в отношении стороны, которая предъявляет ей требования. Если требования Организации Объединенных Наций возникают в связи с той же ситуацией, которая обусловила требования, предъявленные ей, то они считаются «встречными требованиями»; если они возникают в связи с иной ситуацией, то они рассматриваются как «зачет требований». Случаи, когда Организация выставляет встречные требования или производит зачет по требованиям индивидуальных заявителей, не очень распространены. Более распространенными являются ситуации, в которых Организация Объединенных Наций имеет требования в отношении правительства принимающей страны, возникшие в связи с тем, что Организация, для того чтобы обеспечить возможность для продолжения функционирования миссии, произвела выплаты, которые она не должна была производить в соответствии с каким-либо правовым обязательством. К их числу относятся, например, уплата налогов на бензин и другие товары и услуги, взимаемых правительствами принимающих стран, выплаты, сходные по характеру с налогами (например, сборы за пользование платными дорогами), и плата за аренду помещений, которые правительство принимающей страны обязано было предоставить бесплатно согласно соответствующему соглашению о статусе сил или принципами и практикой, применяемыми в отношении операций по поддержанию мира. Во многих случаях Организация Объединенных Наций произвела выплаты, заявив при этом протест, в соответствии с которым она сохранила за собой права требовать возмещения сумм, выплаченных соответствующим правительствам.

D. Взыскание убытков с государств, предоставляющих контингенты: совместная ответственность

42. Во взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и принимающим государством Организация несет международную ответственность за деятельность сил Организации Объединенных Наций. Однако во взаимоотношениях между Организацией и государствами, предоставляющими контингенты, Организация может требовать от национального государства возмещения убытков, если ущерб был причинен в результате грубой халатности или преднамеренных неправомерных действий, совершенных членом национального контингента данной страны, или повлек его международную уголовную ответственность.
43. На случай утраты собственности или имущественного ущерба, причиненного в результате халатности или преднамеренных неправомерных действий, совершенных членом сил, в статье 9 типового соглашения о взносах между Организацией Объединенных Наций и государством, предоставляющим ресурсы для операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, предусматривается (A/50/995, приложение), что:

«Организация Объединенных Наций будет нести ответственность за урегулирование любых требований третьих сторон в случае утраты или порчи их имущества или смерти или физического увечья в результате действий предоставленного правительством персонала или использования предоставленного им оборудования при исполнении служебных обязанностей или при осуществлении любой другой деятельности или операций, предусмотренных настоящим Соглашением. Однако, если утрата, порча, смерть

или увечье явились результатом грубой халатности или преднамеренных неправомерных действий предоставленного правительством персонала, ответственность по таким требованиям будет нести правительство».

44. Возмещение убытков может быть также потребовано от государств, предоставивших контингенты, если ущерб, связанный с боевыми действиями, причинен членами их национального контингента в нарушение норм международного гуманитарного права и если это влечет за собой международную уголовную ответственность отдельного лица. С учетом исключительной уголовной юрисдикции национального государства и его обязанности обеспечивать соблюдение членами его сил норм международного гуманитарного права Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о признании совместной ответственности национального государства за нарушения норм международного гуманитарного права членами его национального контингента и его ответственности за предоставление компенсации.

V. Заключение и выводы

45. В своей просьбе о проведении исследования по правовым вопросам Консультативный комитет предусматривал двухэтапный процесс: изучение нынешних процедур, на основе которых Генеральный секретарь в ходе пятьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи выработает и предложит механизм обеспечения простого, эффективного и своевременного урегулирования требований третьих сторон, ограничения ответственности Организации, защиты ее интересов — такой механизм, который бы позволял всем организациям, учреждениям и программам системы Организации Объединенных Наций применять скоординированный подход. Результаты исследования, содержащиеся в настоящем докладе, охватывают два этапа, предусмотренных Консультативным комитетом.
46. Определены масштабы и виды ограничения ответственности Организации Объединенных Наций. Было установлено, что необходимо предоставлять компенсацию за несогласованное использование и занятие находящейся в частном владении земли и помещений, однако за Организацией должно сохраняться право взыскания убытков с правительства принимающей страны. Признается ответственность Организации Объединенных Наций в связи с утратой собственности или имущественным ущербом, причиненным в рамках обычного функционирования сил с учетом принципа «оперативной необходимости» в рамках вышеизложенных параметров. Ответственность Организации в связи с ущербом, связанным с боевыми действиями, определяется в соответствии с принципами и нормами международного гуманитарного права и ограничивается в тех случаях, когда боевые операции проводятся силами, не находящимися ни под юридическим, ни под практическим исключительным командованием или управлением Организации Объединенных Наций.
47. Существующие процедуры, в основе которых лежат главным образом местные советы по рассмотрению требований, в принципе подтвердили свою адекватность, хотя из-за увеличения числа требований, сумм по ним и повышения их сложности возможности по эффективному рассмотрению требований третьих сторон, возникающих в связи с последними операциями Организации Объединенных Наций в рамках этих процедур, снизились. Предложенные изменения и модификации существующего механизма, такие, как создание нескольких советов по рассмотрению требований, расширение их финансовых полномочий и предоставление дополнительного опытного персонала на местном уровне и на уровне Центральных учреждений, направлены на преодоление возникших практических трудностей. В качестве предпочтительного решения предлагается подход, предусматривающий урегулирование на основе возмещения паушальной суммы. Поскольку процедура, предусматривающая использование постоянных комиссий по рассмотрению требований, предусмотренная в типовом соглашении о статусе сил, до сих пор никогда не применялась, ее преимущества и недостатки в полной мере оценить невозможно.
48. И наконец, по результатам исследования предлагаются меры ограничения финансовой ответственности Организации, когда установлена юридическая ответственность. Меры по обеспечению такого ограничения рекомендуются на директивном уровне, причем некоторые из которых представляют собой модификацию существующей практики, тогда как другие — сопоставимы с ней. К их числу относятся: финансовое и временное ограничение, встречные требования и зачет требований и взыскание с государств, предоставляющих контингенты, убытков за ущерб, причиненный в результате грубой халатности и преднамеренных неправомерных действий или влекущий за собой международную уголовную ответственность отдельного члена Сил.

VI. Смета расходов на урегулирование требований в связи с ответственностью перед третьими сторонами

49. По оценке, сделанной в докладе Генерального секретаря от 16 марта 1996 года (A/50/696/Add.4 и Согл.1), на урегулирование требований в связи с ответственностью перед третьими сторонами в течение периода, предшествующего ликвидации МСООН, с 1 января по 30 июня 1996 года, требовалась сумма в размере 20 млн. долл. США. Кроме того, по оценке, сделанной в докладе от 29 марта (A/50/696/Add.5), в течение ликвидационного периода с 1 июля 1996 года по 28 февраля 1997 года на эти цели потребуются дополнительная сумма в размере 5 млн. долл. США, а сумма в размере 500 000 долл. США потребуются в связи с обеспечением общего вспомогательного обслуживания в течение периода с 1 июля 1996 года по 30 июня 1997 года.
50. До представления настоящего доклада Консультативный комитет рекомендовал сократить сумму, выделяемую на урегулирование требований в связи с ответственностью перед третьими сторонами на период с 1 января по 30 июня 1996 года, с 20 млн. долл. США до 10 млн. долл. США. Эта сокращенная сумма была включена в сумму, предусмотренную в рамках полномочий на принятие обязательств, которые Генеральная Ассамблея предоставила в своей резолюции 50/235.
51. В период подготовки сметы расходов в начале года имелось примерно 800 потенциальных дел для рассмотрения Советом по установлению фактов, каждое из которых могло привести к предъявлению в адрес Организации Объединенных Наций требования. Предусматривалось также, что по мере возвращения силами арендуемых покидающими район осуществления миссии батальонами помещений, число требований о возмещении ущерба, предъявляемых Организации Объединенных Наций, в связи с использованием этих помещений, будет возрастать. В связи с этим предусматривалось, что сметная сумма, необходимая для урегулирования этих требований, может составить примерно 20 млн. долл. США в течение предликвидационного периода с 1 января по 30 июня 1996 года и 5,5 млн. долл. США в течение последующего 12-месячного периода. Однако эти предположения на практике не материализовались.
52. Не урегулировано в общей сложности 151 требование. К их числу относится 37 требований на сумму 28,8 млн. долл. США. Обработка этих требований осложняется и задерживается в связи с тем, что бывшие арендодатели/домовладельцы, как правило, представляют требования на полное переоборудование их помещений. В таких требованиях не проводится разграничение между расходами, обусловленными предполагаемыми нарушениями в использовании со стороны МСООН, и расходами в связи с ущербом, причиненным войной, непроведением технического обслуживания, нормальным износом и старением. Кроме того, эти требования представляются в такой форме, которая не позволяет определить отдельные элементы работы. В ряде случаев сумма по требованию, как представляется, явно определялась с учетом полного переоборудования помещений, в связи с чем было принято решение приостановить обработку таких требований и просить заявителя вновь представить его/ее требования с указанием только того ущерба, который может быть отнесен к нарушениям в использовании со стороны МСООН.
53. Сумма в размере 10 млн. долл. США, утвержденная на период с 1 января по 30 июня 1996 года, и сумма в размере 5,5 млн. долл. США, предусмотренная в смете расходов на период с 1 июля 1996 года по 30 июня 1997 года, как представляется, являются адекватными для нынешнего этапа урегулирования требований с учетом числа фактических требований, полученных после подготовки сметы расходов, числа требований, которые продолжают поступать МСООН, числа урегулированных или закрытых требований и числа не рассмотренных требований и суммы по ним.

VII. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии

54. На своей пятьдесят первой сессии Генеральной Ассамблее необходимо принять следующие меры: принять к сведению доклад Генерального секретаря и одобрить предложения и рекомендации, касающиеся ограничения ответственности Организации, как изложено в разделе IV.

Примечания

- ¹ Для целей настоящего доклада требования третьих сторон не включают требования, возникающие в контексте контрактных или других прямых юридических отношений между заявителем и Организацией Объединенных Наций. Таким образом, требования, возникающие в связи с контрактами или договорами аренды, исключаются из настоящего исследования. Исключаются также требования, возникающие в связи с дорожно-транспортными происшествиями с участием официально зарегистрированных автотранспортных средств Организации Объединенных Наций. В большинстве случаев они удовлетворяются в соответствии с условиями страхования Организации Объединенных Наций от ответственности перед третьими сторонами по всему миру и, таким образом, урегулируются назначенным представителем или агентом страховой компании на основании местного законодательства соответствующего государства. Вместе с тем, если страховая компания не назначает представителя для урегулирования таких случаев в данном месте, такие требования на первом этапе рассматриваются местным советом по рассмотрению требований в составе миссии, а затем препровождаются для обработки в страховую компанию.
- ² В письме Генерального секретаря от 6 августа 1965 года на имя представителя Союза Советских Социалистических Республик о выплате компенсации бельгийским гражданам, проживавшим в Демократической Республике Конго (S/6597), указывалось:
- «Это всегда было политикой Организации Объединенных Наций, чтобы, действуя через Генерального секретаря, выдавать компенсацию отдельным лицам, потерпевшим ущерб, за который Организация несет юридическую ответственность. Эта политика соответствует общепризнанным правовым принципам, а также Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций».
- ³ В целях определения того, что относится к государственной собственности, или для проверки на предмет определения собственности в тех случаях, когда возникают сомнения, или при наличии смешанной собственности понятие государственной собственности следует толковать в строгом смысле. По аналогии с положениями статьи 56 Гаагских положений муниципальная собственность должна рассматриваться для целей операций по поддержанию мира как частная собственность.
- ⁴ См. краткий обзор Генеральным секретарем опыта, приобретенного в связи с созданием и функционированием вооруженных сил (A/3943, пункт 142).
- ⁵ Концепция «оперативной необходимости», используемая в настоящем документе, была разработана в ходе практического осуществления операций Организации Объединенных Наций. Она отличается от концепции «военной необходимости», применение которой ограничивается боевыми операциями и регулируется законами войны. Вместе с тем оба подхода аналогичны с концептуальной точки зрения в том, что они используются в качестве основания для освобождения от ответственности или для узаконения действий, которые в противном случае считались бы незаконными.
- ⁶ См. ST/AI/149/Rev.4, пункты 16-18. Как правило, совет по рассмотрению требований состоит минимум из трех сотрудников, выполняющих существенные административные функции. По мере возможности в ее состав должен включаться также юрисконсульт или сотрудник с юридическим образованием. Ниже приводится пример типичного состава местного совета по рассмотрению требований:
- Председатель: старший административный сотрудник
Член: юрисконсульт
Член: начальник финансового подразделения
Член: начальник подразделения общего обслуживания
Секретарь (ex-officio): начальник группы по обработке требований
- ⁷ В связи с рядом требований о возмещении имущественного ущерба, представленных местными властями в бывшей Югославии, возникает вопрос о владении собственностью. В связи с этими требованиями встают сложные вопросы о том, кто владеет собственностью, а следовательно и

является стороной, имеющей право на компенсацию, — местный орган управления или частная сторона.

- ⁸ Процедура урегулирования требований бельгийских граждан была изложена Генеральным секретарем в письме от 6 августа 1965 года на имя представителя Союза Советских Социалистических Республик. В связи с этим по представленным требованиям были проведены расследования компетентными службами ОНУК и Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций. Требования о возмещении ущерба, причиненного военными операциями или в силу военной необходимости, а также требования о возмещении ущерба, причиненного персоналом, не относящимся к персоналу Организации Объединенных Наций, были исключены. Из приблизительно 1400 требований, представленных гражданами Бельгии, Организация Объединенных Наций признала, что 581 заявитель имеет право на компенсацию. После консультаций с правительством Бельгии была достигнута договоренность о выплате паушальной суммы в размере 1,5 млн. долл. США в качестве окончательного урегулирования этого вопроса. В то же время был решен ряд финансовых вопросов, которые оставались неурегулированными между Организацией Объединенных Наций и Бельгией. Платеж был осуществлен путем зачета суммы в размере 1,5 млн. долл. США в счет невыплаченных начисленных взносов на финансирование ОНУК, сумма которых составляла приблизительно 3,2 млн. долл. США (см. примечание 2 выше, документ S/6597).
- ⁹ В положении № 4 Централных учреждений, озаглавленном «Ограничение размеров возмещения ущерба за действия, имевшие места в районе Централных учреждений», принятом Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/210 от 11 декабря 1986 года, содержится следующее определение понятия «экономические убытки»: «Выражение «экономические убытки» означает разумную стоимость восстановления или замены собственности, а в случае смерти, травмы или заболевания — все разумные понесенные в прошлом, настоящем и ожидаемом в будущем:
- i) расходы на медицинское обслуживание;
 - ii) реабилитационные расходы;
 - iii) убытки в связи с потерей дохода;
 - iv) убытки в связи с потерей финансового обеспечения;
 - v) расходы за услуги домработниц;
 - vi) транспортные расходы;
 - vii) расходы на похороны;
 - viii) судебные издержки».
- ¹⁰ См. Конвенцию об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, 1952 год, Конвенцию об ответственности перед третьей стороной в области ядерной энергии, 1960 год, Конвенцию Организации Объединенных Наций о морской перевозке грузов («Гамбургские правила»), 1978 год, Конвенцию для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок («Варшавская конвенция»), 1929 год, с внесенными в нее поправками в соответствии с Гаагским протоколом, 1955 год, и Монреальским протоколом № 4, 1975 год, и Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, 1969 год.
- ¹¹ Информацию о международной практике, связанной с установлением ограничительных периодов, см. там же.