



Совет Безопасности

Distr.
GENERAL

S/1999/957
8 September 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ СОВЕТУ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ В ВООРУЖЕННОМ КОНФЛИКТЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 12 февраля 1999 года Совет Безопасности провел открытое заседание по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. Совет с озабоченностью отметил, что гражданские лица по-прежнему являются мишенью в вооруженных конфликтах, что представляет собой вопиющее нарушение международного гуманитарного права и стандартов в области прав человека (S/PRST/1999/6). Совет обратился ко мне с просьбой представить доклад, содержащий рекомендации относительно того, какие меры он мог бы принять для повышения уровня физической и правовой защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов. Настоящий доклад представляется Совету Безопасности в соответствии с этой просьбой.

2. Хотя за последние 50 лет приняты различные конвенции по международному гуманитарному праву и правам человека, не проходит и дня, чтобы мы не сталкивались с фактами запугивания, зверского обращения, пыток и убийств незащищенных гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов. Будь то причинение увечий в Сьерра-Леоне, геноцид в Руанде, этническая чистка на Балканах или исчезновения людей в Латинской Америке, стороны в конфликтах своими действиями преднамеренно нарушали эти конвенции. Не может не вызывать тревогу тот факт, что ни в чем не повинные гражданские лица продолжают все чаще становиться мишенью повстанческих группировок, бойцов оппозиции и правительственных сил.

3. В международном гуманитарном праве и стандартах в области прав человека предусматриваются права гражданских лиц и обязательства комбатантов во время конфликта. Тем не менее воюющие стороны во всем мире отказываются уважать эти нормы, прибегая вместо этого к террору в качестве средства установления своей власти над населением. Колоссальные страдания выпадают на долю тех, кто становится их мишенью, а те, кто пытаются выжить в условиях этих кризисов, подвергаются тяжелейшим стрессам.

4. 12 августа 1999 года по случаю пятидесятой годовщины подписания Женевских конвенций я вместе с другими подписал торжественный призыв ко всем народам, нациям и правительствам отвергнуть идею того, что война является неизбежной, и неустанно

добиваться ликвидации порождающих ее причин; потребовать от всех сторон в вооруженных конфликтах соблюдения основных гуманитарных принципов и норм международного права; избавить гражданских лиц от агонии войны; и крепить связи между отдельными лицами, народами и нациями на основе уважения человеческого достоинства, сострадания и солидарности.

5. В настоящем докладе излагаются четкие рекомендации относительно того, что необходимо предпринять для защиты гражданских лиц, в том числе о мерах, которые Совет Безопасности может принять в пределах своей сферы ответственности. В докладе ставится задача побудить Совет к решительным действиям по рассмотрению этого важнейшего вопроса и содействовать созданию "климата, благоприятствующего выполнению соответствующих документов". Важнейшее значение будет иметь то, как ответит Совет на этот вызов.

II. УГРОЗЫ И НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ В ВООРУЖЕННОМ КОНФЛИКТЕ

6. В международном гуманитарном праве для сторон в вооруженном конфликте заложены нормы в отношении обращения с гражданскими лицами и другими лицами, пользующимися защитой. Практически все государства-члены ратифицировали Женевские конвенции 1949 года¹, при этом большинство подписали или ратифицировали Протоколы 1977 года². В международном праве в области прав человека также предусмотрены правовые нормы, действие которых не может частично отменяться или приостанавливаться в условиях введения в государстве чрезвычайного положения.

7. Вместе с тем невыполнение сторонами в вооруженном конфликте соответствующих норм, с одной стороны, и отсутствие эффективных механизмов обеспечения их соблюдения - с другой являются причиной возникновения ситуаций, при которых на долю гражданских лиц выпадают несоизмеримые страдания и которые международное сообщество, как представляется, бессильно предупредить.

А. Нападения на гражданских лиц

8. Во многих сегодняшних вооруженных конфликтах жертвы среди гражданского населения и нанесение ущерба гражданской инфраструктуре являются не просто побочными продуктами войны, а следствием преднамеренных действий, направленных против некомбатантов. Насилие часто совершается негосударственными субъектами, включая нерегулярные силы и силы боевиков, финансируемые из частных источников. Во многих конфликтах воюющие стороны избирают гражданские лица в качестве мишени в целях изгнания или уничтожения групп населения или же чтобы вынудить вооруженные силы противника быстрее сложить оружие.

¹ На сегодняшний день Женевские конвенции ратифицировали 188 стран.

² Дополнительный протокол I к четырем Женевским конвенциям 1949 года предусматривает распространение определения "международных вооруженных конфликтов" на вооруженные конфликты, в которых народы борются против колониального господства, иностранной оккупации и расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение. В Дополнительном протоколе II к Женевским конвенциям развивается и дополняется общая для четырех Женевских конвенций статья 3, касающаяся вооруженных конфликтов, не носящих "международного характера и возникающих на территории одной из "Высоких Договаривающихся Сторон".

9. Одной из особенностей внутренних конфликтов сегодня является то, что грань между гражданскими лицами и комбатантами зачастую стирается. Комбатанты часто живут или прячутся в деревнях и иногда используют ни в чем не повинных гражданских лиц, даже детей, в качестве живого щита. В некоторых случаях общины добровольно или по принуждению обеспечивают материально-техническую поддержку вооруженных группировок и в результате этого становятся мишенью.

10. В некоторых случаях гражданские лица систематически подвергаются пыткам и становятся жертвами убийств. Во время геноцида в Руанде в 1994 году в своих домах уничтожались целые семьи, а в рамках организованной кампании массового истребления людей, которая унесла свыше 500 000 жизней, жертвами зверского обращения становились целые деревни. В Сьерра-Леоне с 1997 года различного рода увечья получили свыше 5000 гражданских лиц. В Бурунди свыше четверти миллиона человек погибли и сотни тысяч неоднократно изгонялись из своих мест проживания.

В. Насильственные перемещения

11. Сегодня перемещенными лицами³ являются свыше 30 миллионов человек, половина из которых дети. Часто подвергаясь систематическому насилию и не имея надлежащей физической защиты, они вынуждены бежать, бросая свое имущество, дома и членов семьи. В качестве лишь двух примеров можно указать, что со времени направления просьбы о подготовке настоящего доклада значительная часть населения Косово в Союзной Республике Югославии стала перемещенными лицами, а в Анголе сотни тысяч людей пострадали от возобновления гражданской войны.

12. Насильственные перемещения происходят как в пределах, так и за пределами национальных границ. Люди, вынужденные покидать страну, гражданами которой они являются и в которой они постоянно проживают, должны пользоваться защитой международного права, касающегося беженцев, однако многие из них ее лишены. Лица, перемещенные внутри страны, в принципе находятся под защитой законов своей собственной страны, а также международного гуманитарного права, применимого к жертвам негосударственных конфликтов, и международных норм, касающихся прав человека⁴. Вместе с тем страны происхождения или правительства принимающего государства часто игнорируют гарантии, предусмотренные в международных нормах в области прав человека и международном гуманитарном праве. Негосударственные субъекты часто не желают или не имеют возможности удовлетворять потребности перемещенных лиц и беженцев в защите. Это во многих случаях приводит к ограничению свободы передвижения и высылке беженцев. В других случаях национальные власти не желают признавать факт присутствия лиц, перемещенных внутри страны, и препятствуют международным усилиям по оказанию им помощи и обеспечению их защиты.

³ По оценкам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, число беженцев составляет 13,2 миллиона человек (The State of the World's Refugees - 1997-1998). По оценкам Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, число таких лиц составляет порядка 20-25 миллионов человек (E/CN.4/1999/79).

⁴ Права лиц, перемещенных внутри страны, были определены в "Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны", представленных в 1998 году Комиссии по правам человека Представителем Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение).

13. Кроме того, во многих недавних и нынешних внутренних вооруженных конфликтах комбатанты преднамеренно запугивают, совершают нападения и перемещают местное население в целях установления своего экономического контроля над природными ресурсами. В таких случаях комбатанты полагаются на перемещение гражданского населения и извлекают из этого выгоду.

C. Комбатанты и вооруженные элементы, находящиеся совместно с гражданскими лицами в лагерях беженцев и лиц, перемещенных внутри страны

14. Несмотря на обещание временного убежища, лагеря не всегда обеспечивают защиту гражданских лиц. Неспособность обеспечить чисто гражданский и гуманитарный характер лагерей означает, что гражданские лица могут оказаться вынужденными жить рядом с комбатантами или другими вооруженными элементами. В таких случаях предметы помощи могут попадать в руки членов воюющих группировок, которые не имеют права на международную защиту или помощь. Кроме того, воюющие группировки часто контролируют движение беженцев, препятствуя их возвращению или нахождению других долговременных решений.

15. Присутствие комбатантов в лагерях для лиц, перемещенных внутри страны, и беженцев может дестабилизировать ситуацию во всем регионе. Наиболее ярким примером является проникновение ополченцев "интерахамве" и "импузамугамби" и бойцов подразделений бывшей руандийской армии в лагеря беженцев в Заире (ныне Демократическая Республика Конго) и Руанде по окончании гражданской войны в 1994 году. Такие элементы также ставят под угрозу безопасность и защиту гражданских лиц, в особенности детей, которые могут подвергаться насильственной вербовке. Лагеря в соседних со странами происхождения беженцев государствах часто находятся слишком близко к границе и подвергаются милитаризации. Таким образом, они становятся уязвимыми для трансграничных нападений, военных вторжений и проникновений.

D. Конкретные проблемы, с которыми сталкиваются дети

16. По оценкам Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), за последнее десятилетие в результате вооруженных конфликтов погибли 2 миллиона детей. В три раза больше детей получили серьезные ранения или навсегда стали инвалидами. Еще большее число погибает от недоедания, и болезней и свыше 300 000 детей в возрасте до 18 лет подвергаются жестокой эксплуатации в качестве солдат в правительственных вооруженных силах или группировках вооруженной оппозиции в продолжающихся конфликтах⁵. Многие дети, призванные в армию, неизбежно лишаются своих основных прав, в том числе прав на воссоединение с семьей и образование. Не поддающееся учету число детей переживают тяжкие эмоциональные потрясения в результате того, что с ними произошло, и событий, свидетелями которых они стали.

17. В докладе г-жи Машел о последствиях вооруженных конфликтов для детей (A/51/306 и Add.1) обращается внимание на вопросы защиты детей в вооруженных конфликтах, для решения которых необходимы новая политика, программы и оперативные меры. Особое внимание в этом докладе обращено на вопиющие нарушения прав детей, которых в качестве солдат заставляют принимать участие в зверствах, изнасилованиях, насилии, имеющем под собой гендерную основу, и сексуальных надругательствах.

E. Конкретные проблемы, с которыми сталкиваются женщины

⁵ См. доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах от 12 октября 1998 года (A/53/482, пункты 18-22).

18. Сложные чрезвычайные положения имеют различные последствия для женщин и мужчин. В то время как мужчины составляют большинство комбатантов, женщины и дети составляют непропорционально большую часть лиц, затрагиваемых конфликтом. Это, как правило, ведет к резкому увеличению числа детей и женщин, являющихся главами домашних хозяйств, что влечет за собой резкое изменение их роли и увеличение объема работы. Разрушение устоев общества и распад семей во время вооруженных конфликтов часто приводят к тому, что женщины и девушки становятся особо уязвимыми к насилию, имеющему под собой гендерную основу, и сексуальной эксплуатации, включая изнасилования и принудительную проституцию. Женщины также составляют основную часть беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, в связи с чем на них ложится непропорционально большое бремя, связанное с перемещением. С другой стороны, в ряде недавних войн мужчины становились основными жертвами суммарных массовых казней.

Е. Отказ в гуманитарной помощи и доступе гуманитарных организаций

19. Комбатанты превращают гражданских лиц в мишень в ходе конфликта, в частности предпринимая попытки ограничить их доступ к продовольствию и/или другим формам необходимой для выживания помощи, или же преднамеренно обрекая их на голодную смерть. Например, в 1992 году в Сомали стороны в конфликте преднамеренно помешали доставке основных продовольственных товаров и медицинских принадлежностей, а в осажденных анклавах в Боснии и Герцеговине гражданские лица систематически лишались помощи, необходимой для выживания.

20. Только в этом году ограничения на доступ гуманитарных организаций к нуждающимся поставили под угрозу сотни тысяч людей в Анголе, Косово (Союзная Республика Югославия) и Сьерра-Леоне. В отсутствие какого-либо международного присутствия гражданские лица, затрагиваемые конфликтами в этих районах, находятся во власти противоборствующих сторон и зависят от них в получении необходимых им предметов снабжения.

Б. Действия против гуманитарного персонала и миротворцев

21. Объектом организованного насилия все чаще становятся гуманитарный персонал и миротворцы. Защитная эмблема Международного Красного Креста и Красного Полумесяца, а также флаг Организации Объединенных Наций, которые являются символами беспристрастности сотрудников по оказанию помощи, как представляется, обеспечивают сейчас меньшую защиту, чем когда бы то ни было. Угрозы в адрес сотрудников по оказанию помощи и миротворцев еще более ограничивают возможности гуманитарных организаций по обеспечению доставки помощи уязвимому населению.

22. В последние годы сотрудники Организации Объединенных Наций и сотрудники других гуманитарных учреждений гибли в Анголе, Афганистане, Боснии и Герцеговине, Бурунди, Гаити, Грузии, Ираке, Российской Федерации (Чечня), Руанде, Сальвадоре, Сомали, Судане, Сьерра-Леоне, Таджикистане, Уганде и Эфиопии и становились жертвами похищений в Боснии и Герцеговине, Грузии, Гватемале, Либерии, Перу, Российской Федерации (Чечня), Сомали, Судане и Таджикистане. Почти ежедневно гуманитарные сотрудники гибнут, получают ранения или подвергаются преследованиям.

Н. Легкодоступность стрелкового оружия и сохраняющаяся практика использования противопехотных наземных мин

23. Широкое использование стрелкового оружия, легких вооружений и противопехотных наземных мин оказывает значительное воздействие на масштабы и уровень насилия, которому подвергается гражданское население в ходе вооруженных конфликтов. Отсутствие эффективных средств контроля над передачей стрелкового оружия, а также его низкая стоимость повышают его привлекательность

/...

для применения в современных конфликтах. Благодаря небольшому весу и легкости в применении этого оружия, значительно облегчается задача привлечения детей к воинской службе. Его доступность для неподготовленных комбатантов ведет также к возникновению значительных дополнительных рисков при оказании гуманитарной помощи в пострадавших районах.

24. Миллионы неразорвавшихся недорогостоящих противопехотных наземных мин и других видов боеприпасов представляют собой смертоносное наследие более чем двух десятков войн. Каждый год от их разрывов гибнут и получают увечья тысячи гражданских лиц. Наземные мины также не позволяют использовать земли для целей сельского хозяйства, препятствуют доставке гуманитарной помощи и помощи на цели развития и срывают и затягивают расселение и реинтеграцию возвращающихся перемещенных внутри страны лиц и беженцев.

I. Гуманитарные последствия санкций

25. Накопленный в последнее время опыт свидетельствует о том, что санкции могут оказывать в высшей степени неблагоприятное воздействие на гражданское население, особенно на детей и женщин. Комитеты по санкциям, учрежденные Советом Безопасности для надзора за соблюдением режима санкций, в последнее время предпринимают шаги для упрощения и ускорения своих процедур обработки заявок на изъятия из режима санкций по гуманитарным соображениям. Тем не менее, побочные последствия таких мер по-прежнему во многих случаях дают основания для беспокойства.

26. Особую озабоченность вызывают региональные санкции и эмбарго. Региональные санкции, которые вводятся соседними странами зачастую в спешке без четких руководящих принципов в отношении сведения к минимуму их гуманитарных последствий, в последние годы препятствовали оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, в частности в Сьерра-Леоне и Бурунди. Препяды на пути эффективной обработки заявок на изъятие из режима санкций по гуманитарным соображениям, чинимые региональными органами по санкциям, в некоторых случаях не позволили оказать в рамках гуманитарных операций Организации Объединенных Наций срочно необходимую помощь.

III. ПОДДЕРЖАНИЕ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ - РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

В ЗАЩИТЕ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ В ХОДЕ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

27. В заявлении своего Председателя от 12 февраля 1999 года (S/PRST/1999/6) Совет Безопасности отметил, что широкомасштабные человеческие страдания являются следствием, а иногда и фактором, обуславливающим нестабильность и обострение конфликта ... Учитывая свою главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, Совет заявил о необходимости того, чтобы международное сообщество оказывало помощь гражданскому населению, затрагиваемому вооруженным конфликтом, и обеспечивало его защиту ... Совет также заявил о своей готовности принимать меры реагирования, руководствуясь Уставом Организации Объединенных Наций, в ситуациях, когда гражданские лица, как таковые, становятся жертвами преднамеренных нападений или когда преднамеренно создаются препятствия оказанию гуманитарной помощи гражданским лицам.

28. В упомянутом выше заявлении подтверждается тесная связь между систематическими и широкомасштабными нарушениями прав гражданских лиц и действиями по подрыву международного мира и безопасности.

29. В настоящее время в целом признается, что поддержание международного мира и безопасности требует от Совета действий на всех этапах реального или потенциального конфликта. Когда это возможно, следует предпринимать действия для ликвидации коренных причин конфликта и предупреждения перерастания споров в акты насилия. В тех случаях, когда по каким-либо причинам эти превентивные действия не могут быть реально осуществлены или оказались неудачными, основная направленность политики должна заключаться прежде всего в сведении к минимуму последствий насилия для гражданского населения и поиске путей прекращения враждебных действий. После окончания военных действий все усилия следует направить на поддержание и укрепление мира, включая примирение расколотых конфликтом групп и отправление правосудия в отношении тех лиц, которые нарушили международное гуманитарное право или нормы в области прав человека.

30. В нескольких резолюциях, принятых с 1991 года, Совет Безопасности подтвердил свою "главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности", как это предусмотрено в статье 24 Устава. Совет также признает, что массовые и систематические нарушения норм, регулирующих права человека, и международного гуманитарного права угрожают международному миру и безопасности и, таким образом, должны стать объектом внимания и действий с его стороны.

31. В своей резолюции 688 (1991) от 5 апреля 1991 года по Ираку Совет Безопасности признал, что репрессии против гражданского населения имели последствия, которые создают угрозу миру и безопасности в этом регионе. В резолюции 941 (1994) от 23 сентября 1994 года по Боснии и Герцеговине Совет признал, что этническая чистка представляет собой явное нарушение международного гуманитарного права и создает угрозу усилиям по обеспечению мира. В резолюции 955 (1994) от 8 ноября 1994 года по Руанде Совет указал, что геноцид и другие систематические, широкомасштабные и вопиющие нарушения международного гуманитарного права представляют угрозу для международного мира и безопасности. В резолюции 1203 (1998) от 24 октября 1998 года по Косово, Союзная Республика Югославия, Совет Безопасности подтвердил, что ситуация в пределах границ этой страны представляет собой сохраняющуюся угрозу миру и безопасности в регионе. Наконец, совсем недавно в резолюции 1244 (1999) от 10 июня 1999 года по Косово, Союзная Республика Югославия, Совет подтвердил приверженность суверенитету и территориальной целостности, но в дополнение к этому поручил миссии

Организации Объединенных Наций восстановить и поддерживать безопасность в пределах этого края.

32. Бедственное положение гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов вызывает еще большую обеспокоенность у Совета Безопасности в связи с частыми сообщениями, которые он получает относительно положения в гуманитарной области в странах, пострадавших от конфликтов, дополнительным подтверждением чему является учреждение Советом специальных международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде.

33. Превентивные меры, миротворческая деятельность, деятельность по поддержанию мира и миростроительство являются взаимоусиливающими мероприятиями и должны в некоторых случаях осуществляться одновременно, если Совет Безопасности намерен применять всеобъемлющий и комплексный подход к вопросу обеспечения защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов. В заявлении своего Председателя от 12 февраля 1999 года Совет призвал к принятию глобального и координируемого подхода со стороны государств-членов и международных организаций и учреждений для решения вопроса о защите гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов. Действительно, именно в этом контексте Совет запросил настоящий доклад, содержащий конкретные рекомендации относительно того, как Совет, действуя в пределах своей сферы ответственности, мог бы повысить уровень физической и правовой защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов.

34. В следующем разделе я разработал ряд конкретных рекомендаций для рассмотрения Советом. Эти рекомендации стали результатом активных консультаций, в том числе, как это было предусмотрено, с Межучрежденческим постоянным комитетом. Они охватывают действия на всех этапах конфликта и включают разнообразные мероприятия, касающиеся как правовой, так и физической защиты. Они предусматривают как меры по поощрению соблюдения международного права, так и политические и дипломатические инициативы, преследующие цель повлиять на поведение сторон в конфликте, и принудительные меры в соответствии со статьей VII Устава.

IV. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

35. Защита гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов будет в значительной степени обеспечена в том случае, если комбатанты будут уважать положения международного гуманитарного права и нормы, регулирующие права человека. В связи с этим включенные в настоящий раздел рекомендации направлены на определение мер, посредством которых Совет Безопасности может поощрять всестороннее уважение международного гуманитарного права, норм, регулирующих права человека и статус беженцев, государствами и негосударственными субъектами, в первую очередь сторонами в конфликте. Эти рекомендации также включают предложения в отношении принятия Советом решений по обеспечению того, чтобы нарушения этих документов рассматривались в рамках соответствующих судебных процедур.

А. Ратификация и выполнение международных документов

36. Международные документы являются важным механизмом правовой защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов; в связи с этим они должны стать для Совета Безопасности одним из основных объектов приложения усилий. Эти усилия надлежит первоначально сконцентрировать на поощрении ратификации государствами-членами основных документов, принятии мер по обеспечению их выполнения на практике и повышении степени осведомленности и признания этих основополагающих международных норм в вооруженных силах и полиции стран и среди всех слоев общества. Для содействия созданию "климата, благоприятствующего выполнению", государствам-членам следует воспользоваться техническими услугами органов системы Организации Объединенных Наций и других соответствующих организаций, включая Международный комитет Красного Креста, с тем чтобы содействовать включению этих международных документов в национальное законодательство, создать работоспособные национальные учреждения, отвечающие за распространение этих документов, контроль за ними и обеспечение их выполнения, и разработать программы систематической подготовки для вооруженных сил и полиции по вопросам международного гуманитарного права, норм, регулирующих права человека и статус беженцев, включая права ребенка, и положения, обеспечивающие равенство мужчин и женщин. В этом контексте государства-члены могли бы с пользой для себя обмениваться информацией о наиболее оптимальной практике в отношении выполнения основных документов, касающихся международного гуманитарного права, регулирующих права человека и статус беженцев⁶.

Я рекомендую Совету Безопасности:

- 1. Обратиться к государствам-членам с настоятельным призывом ратифицировать основные документы по международному гуманитарному праву, правам человека и правам беженцев, снять оговорки и принять все надлежащие законодательные, судебные и административные меры для выполнения этих документов, включая их распространение среди всех слоев общества, и сообщить Совету о принятых для этого мерах.**
- 2. Призвать государства-члены и, в надлежащих случаях, негосударственные субъекты соблюдать международное гуманитарное право, нормы, регулирующие права человека и статус**

⁶ Основными документами в области международного гуманитарного права являются четыре Женевские конвенции (1949 года) и два Дополнительных протокола (1977 года), из которых последний охватывает внутренние вооруженные конфликты. Основными международными договорами в области прав человека являются: Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 год), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год), Конвенция о правах ребенка (1989 год), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год) и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год). Основными документами, регулирующими статус беженцев, являются Конвенция о статусе беженцев (1951 год) и Протокол к ней (1967 год). К другим соответствующим документам относятся Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (1997 год), Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (1994 год), Статут Международного уголовного суда (1998 год), Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (1954 год) и Протокол к ней (1999 год) и Конвенция о конкретных видах обычного оружия (1980 год) и четыре Дополнительных протокола к ней.

беженцев, в первую очередь неотъемлемые права, перечисленные в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах⁷.

В. Ответственность за военные преступления

37. Лица, виновные в широкомасштабных и систематических нарушениях международного гуманитарного права и норм, регулирующих права человека, слишком часто не преследуются национальными властями. Учреждение Советом Безопасности специальных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде стало важным шагом в направлении ликвидации этого пробела и в борьбе с безнаказанностью. Принятие в 1998 году Статута Международного уголовного суда обеспечивает создание глобального правоприменительного механизма для предупреждения безнаказанности, который может также выступать в отношении будущих преступников в качестве потенциального инструмента сдерживания. Задержание и судебное преследование лиц, обвиняемых в военных преступлениях, является неотъемлемым компонентом обеспечения международной законности и правосудия.

38. В этом контексте я также хотел бы напомнить о своей рекомендации Совету Безопасности в моем докладе о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (А/52/871) привлекать комбатантов к финансовой ответственности перед своими жертвами в соответствии с положениями международного права в тех случаях, когда гражданское население избирается в качестве преднамеренного объекта агрессивных действий, и разработать международно-правовой механизм для содействия усилиям по обнаружению, аресту и конфискации активов сторон-правонарушителей и их лидеров.

Я рекомендую Совету Безопасности:

3. В случае несоблюдения рассматривать возможность применения принудительных мер, предусмотренных в статье VII Устава Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить выполнение распоряжений и требований двух существующих специальных трибуналов, соответственно по бывшей Югославии и Руанде, в отношении ареста и предоставления в распоряжение обвиняемых лиц.

4. Настоятельно призвать государства-члены ратифицировать Статут Международного уголовного суда в качестве конкретной меры, направленной на обеспечение уважения международного гуманитарного права и норм, регулирующих права человека⁸.

5. До учреждения Международного уголовного суда поощрять разработку судебных и следственных механизмов с национальными и международными компонентами, которые могут быть использованы в тех случаях, когда преследование лиц, виновных в геноциде, преступлениях

⁷ В соответствии со статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах не может быть ущемлено право на защиту от дискриминации на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения в рамках международного гуманитарного права в ходе вооруженного конфликта. Наиболее частыми нарушениями неотъемлемых прав являются суммарные и произвольные казни, пытки, жестокое и унижающее достоинство обращение и рабство (принудительный труд).

⁸ По состоянию на июнь 1999 года только 3 из 82 государств, подписавших Статут Международного уголовного суда, представили свои ратификационные грамоты. Для того чтобы Статут вступил в силу, необходима его ратификация еще 57 государствами.

против человечества и военных преступлений, национальными или международными трибуналами представляется маловероятным в связи с нежеланием или неспособностью соответствующих сторон.

6. Настоятельно призвать государства-члены принять национальное законодательство в отношении преследования лиц, виновных в геноциде, преступлениях против человечества и военных преступлениях. Государствам-членам следует начать преследовать лиц, находящихся в пределах их юрисдикции или на их территории, за грубые нарушения международного гуманитарного права на основе принципа универсальной юрисдикции и сообщать об этом Совету Безопасности.

С. Пробелы в существующих нормах международного права

1. Внутреннее перемещение населения

39. По просьбе Комиссии по правам человека тогдашний Генеральный секретарь назначил в 1992 году своего Представителя по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, задача которого заключалась в рассмотрении вопросов защиты перемещенных внутри страны лиц. В отсутствие международных правовых рамок, предусматривающих конкретные права и свободы перемещенных внутри страны лиц, Представитель подготовил на основе существующих документов в области международного гуманитарного права и прав человека руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые были представлены Комиссии по правам человека в 1998 году (E/CN.4/1998/531/Add.2, приложение).

Я рекомендую Совету Безопасности:

7. В случаях массовых внутренних перемещений населения призывать государства следовать правовым нормам, содержащимся в руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

2. Минимальный возраст для вербовки в вооруженные силы
и другие вооруженные группы

40. В настоящее время международно признанный минимальный возраст для вербовки и участия в военных действиях составляет 15 лет⁹. Статут Международного уголовного суда (1998 год) квалифицирует набор, вербовку или использование детей в возрасте до 15 лет как военное преступление. Конвенция Международной организации труда о ликвидации наихудших форм детского труда (1999 год) запрещает насильственный или принудительный набор детей в возрасте до 18 лет для использования в вооруженных конфликтах, однако разрешает добровольный призыв, а также набор в иных целях помимо участия в военных действиях. Африканская хартия прав и благосостояния ребенка (1990 год) запрещает вербовку или использование детей в возрасте до 18 лет. Ни одна из этих трех конвенций не вступила до настоящего времени в силу, и усилия Комиссии по правам человека по подготовке и принятию факультативного протокола к Конвенции по правам ребенка, предусматривающего повышение минимального возраста для вербовки и участия в военных действиях, пока еще не увенчались успехом.

⁹ При этом следует отметить, что в соответствии со статьей 38.3 Конвенции о правах ребенка государства-участники воздерживаются от призыва любого лица, не достигшего 15-летнего возраста, на службу в свои вооруженные силы. При вербовке из числа лиц, достигших 15-летнего возраста, но которым еще не исполнилось 18 лет, государства-участники стремятся отдавать предпочтение лицам более старшего возраста.

41. Хотя в национальном законодательстве большинства государств-членов возраст обязательного призыва на военную службу установлен в 18 лет, к сожалению, это правило редко соблюдается в период вооруженных конфликтов. Дело осложняется также тем, что большинство детей-солдат, участвующих в вооруженных конфликтах, вступают в ряды негосударственных вооруженных групп, где зачастую отсутствует четкая система подчинения и ответственности.

42. В октябре 1998 года я объявил о требовании в отношении минимального возраста миротворцев, предоставляемых в распоряжение Организации Объединенных Наций государствами-членами, и просил предоставляющие миротворцев правительства включать в состав своих национальных контингентов войск предпочтительно лиц не моложе 21 года и ни в коем случае не моложе 18 лет. Кроме того, государствам-членам также предлагалось не направлять для участия в операциях по поддержанию мира сотрудников гражданской полиции и военных наблюдателей моложе 25 лет¹⁰. Это решение было принято для обеспечения того, чтобы используемый Организацией Объединенных Наций военный персонал стал примером для полицейских и военных сил во всем мире.

Я рекомендую Совету Безопасности:

8. Настоятельно призвать государства-члены поддержать предложение о повышении минимального возраста для вербовки и участия в военных действиях до 18 лет и ускорить разработку факультативного протокола о положении детей во время вооруженных конфликтов к Конвенции о правах ребенка для рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

9. Потребовать от вовлеченных в конфликт негосударственных формирований не использовать детей в возрасте до 18 лет в военных действиях под угрозой введения избирательных санкций в случае несоблюдения этого требования.

3. Безопасность гуманитарного персонала

43. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года, которая вступила в силу 15 января 1999 года, охватывает персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал, участвующий в операциях, конкретно санкционированных Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей. Я считаю, что наблюдается формирование консенсуса по вопросу о том, что сфера применения Конвенции 1994 года должна быть распространена и на другие категории персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, которые в настоящее время не охвачены Конвенцией, включая сотрудников, набираемых на местах. Государства должны также рассмотреть вопрос о принятии соответствующих национальных законов по этому вопросу.

Я рекомендую Совету Безопасности:

10. Настоятельно призвать государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать Конвенцию о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 года и побуждать государства, которые уже ратифицировали ее, в полной мере осуществлять ее положения.

¹⁰ См. ежедневный брифинг для прессы Канцелярии Пресс-секретаря Генерального секретаря от 29 октября 1998 года.

11. Просить Генеральную Ассамблею принять меры по скорейшей разработке протокола к Конвенции 1994 года, который бы распространил сферу правовой защиты на весь персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал.

V. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УКРЕПЛЕНИЕ ФИЗИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ

44. В дополнение к применению правовых мер Совет Безопасности может содействовать защите гражданских лиц в конфликте с помощью политических и дипломатических мер, а также за счет мер по поддержанию мира или принуждения к миру в соответствии с главами VI, VII или VIII Устава. Таким образом, содержащиеся в настоящей главе рекомендации призваны определить пути укрепления Советом физической защиты гражданских лиц с помощью широкого ряда мер, которые могут использоваться на различных этапах конфликта.

A. Предотвращение конфликтов

45. Главная цель Организации Объединенных Наций, изложенная в статье 1.1 Устава, заключается в том, чтобы "поддерживать международный мир и безопасность" путем принятия мер для "предотвращения и устранения угрозы миру". С учетом того, что Совет Безопасности является главным органом, ответственным за поддержание международного мира и безопасности, крайне важно чтобы он уделял больше внимания предотвращению конфликтов и обеспечивал эффективное руководство и решительную поддержку усилий в этой области. В этом контексте в моем докладе о реформе Организации Объединенных Наций в июле 1997 года подчеркивалось, что больший упор следует делать на своевременные и адекватные превентивные действия. Организация Объединенных Наций XXI века должна все активнее выступать в качестве центра превентивной деятельности.

46. Хотя причины конфликтов являются сложными и ими необходимо заниматься в комплексе, имеется ряд мер, к которым Совет мог бы прибегнуть, действуя в пределах своей сферы ответственности, для выявления потенциальных конфликтных ситуаций гораздо раньше, чем это происходит в настоящее время, и предотвращения вспышки военных действий. Например, механизмы раннего предупреждения рассматриваются многими как играющие важную роль в предотвращении конфликтов. Своевременные и адекватные меры реагирования на раннее предупреждение повышают шансы предотвращения возникновения вооруженного конфликта.

47. Хорошим примером эффективных ранних действий по предотвращению конфликта является превентивное развертывание сил Организации Объединенных Наций в бывшей югославской Республике Македонии. Совету следует рассмотреть вопрос о применении такого развертывания в других ситуациях. Превентивное развертывание будет особенно эффективным в тех ситуациях, когда ранее происходившие конфликты усугубили угрозу массовых нарушений прав человека. Важно также помнить, что, хотя массовые убийства и зверства могут совершаться с ужасающей быстротой, обычно это происходит после тщательного планирования и предварительного развертывания боевиков и других сил.

Я рекомендую Совету Безопасности:

12. Рассмотреть вопрос о развертывании в некоторых случаях превентивной операции по поддержанию мира или дополнительной операции по превентивному наблюдению.

13. Активнее применять соответствующие положения Устава, в частности статьи 34-36, расследуя споры на раннем этапе, предлагая государствам-членам доводить споры до сведения Совета Безопасности и рекомендуя соответствующие процедуры урегулирования споров; и укреплять

роль статьи 99, принимая конкретные меры в связи с угрозами миру и безопасности по мере выявления таковых Секретариатом.

14. Учреждать рабочие группы Совета Безопасности, занимающиеся конкретными неустойчивыми ситуациями, с тем чтобы лучше понимать причины и последствия конфликтов, а также обеспечить регулярный форум для рассмотрения вариантов предотвращения вспышек насилия в каждом случае.

15. Использовать данные и аналитическую информацию по проблемам прав человека, поступающие от независимых экспертов договорных органов и механизмов Комиссии по правам человека, а также из других надежных источников, в качестве ориентиров для возможного принятия Организацией Объединенных Наций превентивных мер.

В. Укрепление доверия

1. Средства массовой информации

48. Роль средств массовой информации в вооруженном конфликте заслуживает особого внимания. Геноцид в Руанде и преступления против человечества в Боснии и Герцеговине были отчасти вызваны националистическими и этноцентрическими кампаниями ненависти, раскрученными с помощью средств массовой информации. Усилия, направленные на решение проблемы разжигания ненависти с помощью средств массовой информации, ограничиваются соображениями, касающимися национального суверенитета и свободы печати. Тем не менее обязательство принимать все возможные меры по предупреждению открытого подстрекательства к насилию в отношении конкретных групп является самоочевидным. Поэтому я собираюсь поручить соответствующим департаментам в Центральных учреждениях, а также моим представителям и координаторам-резидентам в странах, где наблюдается такое явление, поощрять и поддерживать объективное вещание или другие инициативы средств массовой информации, включая меры по опровержению слухов, борьбе с дезинформацией и содействию свободному обмену информацией. Я также принял решение выступить с международной инициативой по изучению соответствующей реакции на проявления ненависти в средствах массовой информации с целью побуждения к насилию в отношении гражданских лиц.

Я рекомендую Совету Безопасности:

16. В ситуациях продолжающихся конфликтов обеспечить принятие, там где это необходимо, соответствующих мер в целях контроля над пропагандирующими насилие средствами массовой информации или их закрытия.

17. Обеспечить, чтобы миссии Организации Объединенных Наций, занимающиеся миротворчеством, поддержанием мира и миростроительством, включали компонент средств массовой информации, который распространял бы информацию по вопросам международного гуманитарного права и прав человека, включая воспитание в духе мира и защиту детей, представляя при этом объективную информацию о деятельности Организации Объединенных Наций, и рекомендовать санкционированным региональным миссиям включать в свой состав такой компонент.

2. Прочие механизмы

49. В последние годы на этапе непосредственного постконфликтного миростроительства был испробован ряд различных видов мер по укреплению доверия. К их числу относились, среди прочего, меры по поощрению визитов и обменов между членами различных ранее противоборствовавших групп; культурные и спортивные мероприятия; изменение правил,

/...

регулирующих выдачу официальных документов, таких, как паспорта, удостоверения личности и номерные знаки автомашин, и конференции и симпозиумы специалистов и технического персонала из различных районов затрагиваемой страны. Некоторые из этих мероприятий также уместны на ранних этапах военных действий до эскалации конфликта или же в качестве средства выхода из тупика в ходе переговоров об урегулировании конфликта. Поэтому я принял решение разработать полевое руководство по оптимальным методам, в котором подробно излагаются успешные меры по укреплению доверия в ходе миротворческих операций на предмет их использования в будущих таких операциях.

50. В области укрепления доверия Совет может извлечь пользу из сотрудничества с неправительственными организациями и другими представителями гражданского общества, которые располагают опытом и дополнительными преимуществами в этом отношении.

С. Доступ гуманитарного персонала

51. Государства обязаны обеспечить, чтобы затрагиваемое население имело доступ к помощи, необходимой ему для выживания. Если государство не в состоянии выполнить свои обязательства, международное сообщество обязано обеспечить оказание гуманитарной помощи. Быстрое развертывание операций по оказанию гуманитарной помощи имеет решающее значение для удовлетворения потребностей гражданских лиц, затрагиваемых вооруженным конфликтом. Эффективные и своевременные гуманитарные действия требуют беспрепятственного доступа к нуждающимся в них лицам. Поэтому гуманитарные организации участвуют на постоянной основе в переговорах со сторонами в конфликтах в целях обеспечения и поддержания безопасного доступа к нуждающимся в их помощи гражданским лицам, а также гарантий безопасности для гуманитарного персонала. В целях выполнения этой задачи сотрудники гуманитарных учреждений должны иметь возможность поддерживать диалог с соответствующими представителями негосударственных групп, при этом они не наделяются какой-либо политической легитимностью.

Я рекомендую Совету Безопасности:

18. Подчеркивать в своих резолюциях с самого начала конфликта настоятельную необходимость того, чтобы гражданское население имело беспрепятственный доступ к гуманитарной помощи, а соответствующие стороны, в том числе негосударственные субъекты, в полной мере сотрудничали с координатором гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в обеспечении такого доступа, а также того, чтобы обеспечивались гарантии безопасности гуманитарных организаций в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, и настойчиво подчеркивать, что несоблюдение этих принципов приведет к введению избирательных санкций.

19. Настоятельно призвать соседние государства-члены обеспечить доступ к гуманитарной помощи и призвать их доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые могут угрожать праву гражданских лиц на получение помощи, как о вопросах, затрагивающих мир и безопасность.

Д. Особые меры в отношении детей и женщин

52. Во всеобъемлющей резолюции Совета от 25 августа 1999 года по пункту, касающемуся детей и вооруженного конфликта Совет отметил, среди прочего, недавние усилия по прекращению использования детей в качестве солдат, в частности Конвенцию № 182 Международной организации труда, запрещающую насильственный или принудительный труд. Совет также отметил Римский статут Международного уголовного суда, в котором призыв или зачисление детей в возрасте до 15 лет или их использование для активного участия в военных действиях квалифицируется как военное преступление. Совет решительно осудил направленные против детей действия в ситуациях

/...

вооруженного конфликта и призвал все стороны неукоснительно выполнять свои обязательства в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка, а также подчеркнул ответственность всех государств за то, чтобы положить конец безнаказанности. Признание Советом важности защиты детей создало благоприятную обстановку для рассмотрения новых конкретных мер в этой области.

53. Вопрос об особой уязвимости женщин в современном вооруженном конфликте обсуждался уже не раз. Меры в связи с этой уязвимостью необходимо принимать на всех этапах конфликта. Я хотел бы просить соответствующие учреждения создать системы контроля и отчетности, которые бы включали документальные подтверждения случаев насилия в отношении женщин и детей в ситуациях конфликта.

Я рекомендую Совету Безопасности:

20. Обеспечить, по мере необходимости, всесторонний учет особых потребностей женщин и детей в защите и помощи во всех операциях по поддержанию мира и миростроительству.

21. Систематически призывать стороны в конфликте принимать особые меры в целях удовлетворения потребностей женщин и детей в защите и помощи. Такие меры могли бы предусматривать проведение "дней иммунизации" или аналогичных инициатив.

Е. Целенаправленные санкции

54. Постоянные усилия государств-членов, направленные на разработку более целенаправленных режимов санкций, приветствуются. Концепция целенаправленных санкций¹¹, в том числе таких финансовых санкций, как замораживание зарубежных активов, эмбарго на торговлю оружием и предметами роскоши и запреты на поездки, представляет собой потенциально ценное средство адресного давления на элиту общества при минимизации негативных гуманитарных последствий для уязвимых слоев гражданского населения, что характерно для всеобъемлющих экономических санкций¹². Я преисполнен решимости в сотрудничестве с рядом государств-членов и

¹¹ Целенаправленные санкции, называемые также "умными" санкциями, включая: замораживание финансовых активов членов режима или элиты общества, которая их поддерживает; приостановку выдачи кредитов и субсидий; полный или частичный отказ в доступе на зарубежные финансовые рынки; эмбарго на торговлю оружием и предметами роскоши; запреты на воздушное сообщение; политические санкции, включая дипломатическую изоляцию и лишение аккредитации; запрещение поездок за границу; отказ в выдаче виз и предоставлении возможностей для получения образования членам режима и их семьям. Целенаправленные санкции являются менее жестким средством воздействия, чем всеобъемлющие санкции, и позволяют минимизировать гуманитарные издержки, последствия нарушения торговли товарами невоенного назначения, вероятность возникновения "черного" рынка, дополнительные потребности в гуманитарной помощи и негативные последствия для социальной инфраструктуры.

¹² Внушает надежду то, что в недавних резолюциях Совета Безопасности, касающихся введения или изменения режимов действующих санкций (например, в отношении Судана, Анголы, Сьерра-Леоне), а в самом последнем случае - режима эмбарго на поставки оружия Союзной Республике Югославии, предусматриваются меры, которые не влекут за собой почти никаких гуманитарных последствий. Я также приветствую недавние усилия Совета по урегулированию гуманитарных аспектов санкций в Ираке в соответствии с резолюцией 986 (1995) Совета. Кроме
(продолжение...)

организациями гражданского общества продолжать предпринимаемые в настоящее время усилия по повышению действенности целенаправленных санкций.

Я рекомендую Совету Безопасности:

22. Шире использовать целенаправленные санкции для сдерживания и обуздания тех, кто совершает грубые нарушения международного гуманитарного права и прав человека, а также тех сторон в конфликтах, которые постоянно игнорируют резолюции Совета Безопасности, тем самым подрывая его авторитет.

23. Создать постоянный механизм технического обзора режимов санкций Организации Объединенных Наций и региональных органов, которые могут использовать информацию, предоставляемую членами Совета, соответствующими финансовыми учреждениями, Секретариатом, агентствами и другими гуманитарными организациями, для определения степени вероятного воздействия санкций на гражданское население¹³.

24. Доработать стандарты и нормы минимизации гуманитарных последствий санкций на основе предложений, вынесенных Председателем Совета Комитету по санкциям, и особенно обеспечить, чтобы санкции не вводились без обязательных, непосредственных и осуществимых положений, предусматривающих определенные изъятия по гуманитарным соображениям.

25. Предложить региональным организациям или группам стран представить полную информацию, касающуюся создания надлежащих механизмов и процедур проверки при решении вопроса о предоставлении изъятий по гуманитарным соображениям до санкционирования введения санкций региональными органами. Совет, возможно, также пожелает проконтролировать способность органов, отвечающих за региональные санкции, обеспечить реализацию на практике изъятий и проверку грузов гуманитарного назначения и разработать процедуры осуществления своих полномочий по устранению недостатков.

Г. Стрелковое оружие и противопехотные мины

55. Распространение и незаконное применение легкого и стрелкового оружия служит причиной разжигания конфликтов, усиления страданий жертв среди гражданского населения и распада общества. Ряд международных и региональных инициатив направлены на решение этой сложной задачи. Я полностью поддерживаю эти инициативы. Ограничение доступности оружия является необходимой предпосылкой успешного процесса миростроительства. Оно требует многостороннего подхода, охватывающего демобилизацию, социальную реабилитацию участников боевых действий, охрану правопорядка, меры по пресечению незаконной торговли и введение в действие правил законной регистрации и применения оружия.

¹² (...продолжение)

того, члены Совета Безопасности недавно согласовали ряд практических предложений по улучшению работы Комитета по санкциям в этой области, о чем говорится в записке Председателя Совета Безопасности от 29 января 1999 года (S/1999/92). Я ожидаю дальнейшего прогресса в этом вопросе.

¹³ К наиболее уязвимым группам относятся дети, беременные или кормящие матери, старики, больные и инвалиды.

56. Противопехотные мины продолжают каждый год калечить и убивать тысячи мирных жителей. Невзорвавшиеся боеприпасы, особенно кассетные бомбы, также убивают и калечат мирных граждан долгое время после их применения. Хотя большое число государств ратифицировало Оттавскую конвенцию о противопехотных минах, многие государства этого не сделали, а некоторые нуждаются в помощи со стороны Организации Объединенных Наций для выполнения своих договорных обязательств.

Я рекомендую Совету Безопасности:

26. Ввести эмбарго на поставки оружия в ситуациях, когда гражданские и находящиеся под защитой лица являются объектом нападений со стороны участников конфликта или когда известно, что стороны систематически и в широких масштабах совершают нарушения международного гуманитарного права и прав человека, в том числе вербуют несовершеннолетних детей для участия в боевых действиях; и настоятельно призвать государства-члены обеспечить соблюдение этого эмбарго в сфере действия их национальной юрисдикции.

27. Призвать государства-члены оказать политическую и финансовую поддержку и помощь другим государствам в выполнении положений Оттавской конвенции.

Г. Поддержание мира

57. В прошлом миротворческие операции Организации Объединенных Наций выполняли широкий круг задач, связанных с защитой гражданского населения, включая: сдерживание в целях предотвращения актов насилия в отношении гражданского населения; обеспечение стабильности и содействие политическому процессу примирения; поддержку усилий по организационному строительству, в том числе в таких областях, как права человека и охрана правопорядка; защиту сотрудников гуманитарных организаций и доставку гуманитарной помощи; обеспечение безопасности и нейтралитета

лагерей беженцев, в том числе разъединение воюющих и невоюющих сторон; создание "зон безопасности" для защиты гражданского населения; предупреждение насилия и борьба с ним, в том числе путем ареста военных преступников.

58. В прошлом трудности возникали тогда, когда предусматривалось, что элементы миротворческого мандата будут сочетаться с выполнением роли по принуждению или осуществлению правоохранительных функций, когда мандаты были недостаточно четко сформулированы или когда для выполнения поставленной задачи выделялись неадекватные ресурсы. Поэтому важно проводить четкое различие между теми задачами, которые могут быть выполнены при незначительном присутствии, теми, которые требуют существенного сдерживающего потенциала, и теми, которые предполагают принудительные действия.

59. Все больший акцент, который Совет Безопасности в своих действиях по установлению мира и урегулированию конфликтов делает на соблюдение прав человека и гуманитарных принципов, есть признание необходимости всеобъемлющего подхода к поддержанию мира, что также способствует усилению защиты гражданского населения. В своем самом последнем докладе Специальный комитет по операциям по поддержанию мира отметил, что круг ведения операций по поддержанию мира должен быть междисциплинарным по своему характеру, не ограничиваться только военными задачами, но и включать также деятельность гражданской полиции, гуманитарную помощь, меры по разоружению и демобилизации, действия против распространения легкого и стрелкового оружия и наблюдение за положением в области прав человека.

1. Предоставление ресурсов и поддержка

60. Как правило, эффективность любой операции напрямую зависит от ее способности быстро развернуть необходимые ресурсы для выполнения вверенного мандата. Если развертывание операции в месте дислокации осуществляется без необходимого потенциала, это не только ограничивает ее практическую эффективность, но и подрывает ее политическую поддержку. Миссия, которая воспринимается как сильная с момента ее развертывания, имеет гораздо меньше шансов подвергнуться испытанию, чем та, которая воспринимается в начальный период как уязвимая или неэффективная.

Я рекомендую Совету Безопасности:

28. Предпринять шаги по укреплению потенциала Организации в области оперативного планирования и развертывания. Это предполагает расширение участия в системе резервных соглашений Организации Объединенных Наций, в том числе путем увеличения численности личного состава гражданской полиции и персонала специализированной гражданской администрации и сотрудников гуманитарных организаций. Требуется также военные и полицейские подразделения быстрого развертывания. Существенно важно также иметь потенциал для быстрого развертывания штаба миссии.

29. Обеспечить, чтобы эти подразделения прошли подготовку по вопросам прав человека и международному гуманитарному праву, в том числе по вопросам, касающимся детей и проблемы пола, координации и связи между гражданскими и военными компонентами и умения вести переговоры.

2. Соблюдение международных норм при проведении операций
Организации Объединенных Наций

61. Присутствие и деятельность миротворцев Организации Объединенных Наций в нестабильных районах по всему миру в значительной степени способствовали обеспечению защиты гражданского населения в ходе вооруженных конфликтов. Несчетное число молодых мужчин и женщин делали это бескорыстно, иногда ценой своей жизни. Для защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов, а также для обеспечения легитимности и уважения миротворческих операций и их участников нам необходимо проводить расследования случаев недопустимого поведения миротворцев, в том числе фактов насилия в отношении гражданского населения. Я предоставил странам, направляющим войска, ряд текстов по обязательствам в области прав человека и кодексам поведения. Важно, чтобы в национальных программах подготовки этим обязательствам уделялось должное внимание. Недавно я также распространил бюллетень Генерального секретаря о соблюдении норм международного гуманитарного права участниками сил Организации Объединенных Наций, в котором излагаются основные принципы и нормы, регламентирующие средства и методы ведения войны и защиты гражданских и иных категорий лиц. Я рассчитываю, что Совет Безопасности окажет нужную поддержку в ответ на мои будущие просьбы о включении омбудсменов и, когда это уместно, следственного потенциала в состав операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Я рекомендую Совету Безопасности:

30. Подчеркнуть важное значение соблюдения норм международного гуманитарного права и прав человека при проведении всех миротворческих операций, настоятельно призвав государства-члены распространить среди персонала миротворческих операций Организации Объединенных Наций и участников санкционированных операций, осуществляемых под национальным или региональным командованием и управлением соответствующие инструкции.

31. Поддержать направление во все миротворческие операции общественного "омбудсмана" для рассмотрения всех жалоб от общественности на поведение миротворцев Организации Объединенных Наций и создать специальную комиссию по установлению фактов, при необходимости, для рассмотрения сообщений о предполагаемых нарушениях международного гуманитарного права и прав человека, совершаемых участниками сил Организации Объединенных Наций.

32. Предложить государствам-членам, размещающим свои силы, представлять в Секретариат Организации Объединенных Наций отчет о мерах, принимаемых для судебного преследования их военнослужащих, которые совершили нарушение международного гуманитарного права и прав человека, находясь на службе Организации Объединенных Наций.

33. В соответствующих случаях обеспечить миротворческое присутствие на начальном этапе исхода беженцев и перемещенных лиц, с тем чтобы создать условия для их размещения в лагерях без угрозы преследования со стороны вооруженных элементов или их проникновения в лагерь.

3. Сотрудничество с другими субъектами

62. Организация Объединенных Наций приветствует возможность участия в региональных и субрегиональных усилиях в тех случаях, когда это поможет предотвращению, локализации или урегулированию конфликта. В то же время очевидны и определенные ограничения и проблемы. Во многих случаях региональные организации столкнутся с трудностями при планировании, структурными или финансовыми ограничениями, которые носят более острый характер, чем те, которые испытывает Организация Объединенных Наций. Это может обусловить неадекватную реакцию на конфликт в различных местах. Существуют также опасения, что в тех случаях, когда операция санкционируется без контроля со стороны Организации Объединенных Наций, от ее имени могут предприниматься неприемлемые действия.

63. В контексте последующих мер по докладу о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке Совет Безопасности признал потенциал региональных организаций с точки зрения их вклада и призвал активизировать усилия по расширению их возможностей. В то же время Совет Безопасности определил ряд мер, которые могут помочь преодолеть некоторые из указанных выше проблем (S/PRST/1998/35). Совет Безопасности подчеркнул необходимость обеспечения региональными операциями уважения и соблюдения их персоналом норм международного права, в том числе гуманитарного права, прав человека и прав беженцев. В этом контексте Совет Безопасности подчеркнул свою поддержку идеи о включении гражданских элементов, в частности для решения политических вопросов и вопросов прав человека; и признал важность вклада, который может быть сделан в результате параллельного развертывания миротворческих сил Организации Объединенных Наций.

Я рекомендую Совету Безопасности:

34. Удостовериться, что региональные организации способны осуществить операции в соответствии с международными нормами и стандартами до санкционирования их развертывания, и создать механизмы, с помощью которых Совет может осуществлять эффективный контроль за ходом этих операций.

Н. Разъединение комбатантов и вооруженных элементов и гражданских лиц в лагерях

64. В том случае, когда национальная правоохранительная система принимающего государства не в состоянии обеспечить разъединение комбатантов или вооруженных лиц и гражданских лиц в лагерях, предназначенных для внутренних перемещенных лиц или беженцев, существенно важно предпринять международные усилия по восстановлению гуманитарного характера таких лагерей. Этот вопрос был рассмотрен Советом в ходе его обсуждения доклада Генерального секретаря о защите в отношении гуманитарной помощи беженцам и другим лицам в ходе конфликтов (S/1998/883). По итогам этих консультаций Совету был предложен ряд возможных вариантов в зависимости от конкретных условий в каждой ситуации. Для определения порядка выполнения следующих рекомендаций необходимо будет провести дальнейшие консультации между Департаментом операций по поддержанию мира, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и странами, предоставляющими войска.

Я рекомендую Совету Безопасности:

35. Развернуть международных военных наблюдателей для контроля за положением в лагерях для внутренних перемещенных лиц и беженцев в случаях, когда имеется подозрение о присутствии там оружия, комбатантов и вооруженных лиц. Если такие лица будут обнаружены и национальные силы окажутся не в состоянии или не захотят вмешиваться, рассмотреть ряд вариантов, изложенных мною в S/1998/883. Это могло бы включать размещение региональных или международных воинских контингентов, которые готовы принять эффективные меры по защите гражданского населения. Такие меры могли бы включать принудительное разоружение комбатантов или вооруженных лиц.

36. Обеспечить там, где это необходимо, международную поддержку национальных сил безопасности - от материально-технической и оперативной поддержки до технической консультативной помощи, обучения и руководства.

37. Обеспечить международную поддержку предложения о перебазировании лагерей, находящихся слишком близко от границы стран происхождения беженцев, на безопасное расстояние.

I. Разоружение и демобилизация

65. Наличие у участвующих в конфликтах сторон большого количества оружия, особенно стрелкового и легкого оружия, является существенным фактором, влияющим на число и интенсивность вооруженных конфликтов во всем мире, а также на число нарушений заключенных мирных соглашений. Разоружение и демобилизация комбатантов должны быть первоочередной задачей любой операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира/миростроительству. Ценные руководящие принципы в этой связи содержатся в заявлении Председателя Совета Безопасности от 8 июля 1999 года (S/PRST/1999/21).

Я рекомендую Совету Безопасности:

38. Обеспечить, чтобы мирные соглашения и мандаты всех миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира включали, когда это уместно, конкретные меры в отношении разоружения, демобилизации и уничтожения ненужного оружия и боеприпасов и чтобы для этого оперативно и в надлежащем объеме предоставлялись ресурсы. В этой связи особое внимание следует уделить демобилизации и реинтеграции детей-солдат.

J. Гуманитарные зоны, зоны безопасности и безопасные коридоры

66. Вопрос о гуманитарных зонах, зонах безопасности и безопасных коридорах связан с обеспечением защиты путем установления конкретных районов или маршрутов, где положение либо нейтрализуется благодаря достижению договоренности, предполагающей согласие сторон (гуманитарные зоны), либо обеспечивается силой (зоны безопасности). Недавний опыт, особенно в Боснии и Герцеговине, свидетельствует о необходимости более четкого понимания гуманитарных и политических последствий и последствий в плане безопасности создания зон, направленных на защиту гражданских лиц.

Я рекомендую Совету Безопасности:

39. Создавать в качестве крайней меры временные зоны безопасности и безопасные коридоры для защиты гражданских лиц и предоставления помощи в ситуациях, характеризующихся угрозой геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений против гражданского

населения, при условии ясного понимания того, что такие меры требуют - до их принятия - наличия достаточных и надежных сил, гарантирующих безопасность пользующегося их помощью гражданского населения, и обеспечивать демилитаризацию этих зон и возможность безопасного выхода из них.

К. Вмешательство в случаях систематических и широкомасштабных нарушений норм международного права

67. Механизмы защиты основаны прежде всего на готовности государственных и негосударственных субъектов соблюдать применяемые нормы международного права. В ситуациях, когда стороны в конфликте совершают систематические и широкомасштабные нарушения норм международного гуманитарного права и прав человека, создавая угрозу геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, Совет Безопасности должен быть готов вмешаться в соответствии с главой VII Устава. Использование принудительных мер следует рассматривать как механизм, применяемый в качестве последнего средства для защиты гражданского населения от непосредственной угрозы их жизни и обеспечения безопасного прохода колонн с гуманитарным грузом.

Я рекомендую Совету Безопасности:

40. В условиях массовых и продолжающихся злоупотреблений рассмотреть возможность принятия надлежащих принудительных мер. До того как действовать в подобных случаях в соответствии с договоренностью в рамках Организации Объединенных Наций, региональной или многонациональной договоренностью и для укрепления политической поддержки таких усилий, повышения доверия к их законности и недопущения восприятия этих мер как избирательного или предвзятого подхода к тому или иному региону, Совету следует учитывать следующие факторы:

- a) масштабы нарушений прав человека и норм международного гуманитарного права, включая количество затронутых людей и характер нарушений;
- b) неспособность местных властей поддерживать правопорядок или выявление соучастия местных властей;
- c) исчерпание всех возможностей достижения мира и согласия с целью урегулирования ситуации;
- d) возможность Совета Безопасности контролировать предпринимаемые действия;
- e) ограниченное и пропорциональное использование силы с учетом последствий для гражданского населения и окружающей среды.

VI. ЗАМЕЧАНИЯ

68. В настоящем докладе я обрисовал общую картину ситуаций, с которыми сталкиваются гражданские лица в вооруженных конфликтах, и проблем, которые эти ситуации представляют для международного сообщества. Я рекомендовал четкие действия со стороны Совета Безопасности, с тем чтобы заставить стороны в конфликте уважать права, гарантируемые гражданским лицам международным правом и конвенциями. Бедственное положение гражданских лиц отныне больше нельзя оставлять без внимания или делать второстепенным вопросом, поскольку это осложняет политические переговоры и затрагивает различные интересы. Это крайне важно для основного

/...

мандата Организации. Задача защиты гражданских лиц не может быть переложена на других. Организация Объединенных Наций является единственной международной организацией, имеющей возможности и полномочия положить конец этой практике. Я настоятельно призываю Совет Безопасности посвятить свою деятельность выполнению этой задачи.

69. Я с удовлетворением отмечаю, что процесс реформ в Организации Объединенных Наций за последние два года привел ко всеобщему признанию необходимости всеобъемлющего и комплексного подхода к урегулированию кризисов с привлечением всех участников, занимающихся политическими и гуманитарными правами, правом развития и правами человека, в рамках согласованной программы действий. В этих усилиях руководящую роль, безусловно, должен играть Совет Безопасности. Мы рассчитываем на то, что Совет разработает всеобъемлющий подход к урегулированию кризисов и будет поощрять самое тесное сотрудничество и координацию между всеми элементами системы Организации Объединенных Наций, региональными силами, двусторонними участниками, государственными и негосударственными участниками в соответствующих странах, а также представителями гражданского общества, включая международные неправительственные организации и частный сектор. Я приветствую возросший интерес Совета к гуманитарным аспектам конфликтов и надеюсь на еще более тесное сотрудничество в будущем.

70. В настоящем докладе я представил конкретные рекомендации Совету, охватывающие весьма широкий круг инициатив. Я считаю, что каждая из них может способствовать защите гражданских лиц в некоторых или во всех ситуациях. Тем не менее я хотел бы обратить особое внимание на девять предложений, которые, на мой взгляд, являются особо важными. Во-первых, речь идет о двух рекомендациях, нацеленных на постоянное укрепление возможностей Совета и Организации по защите гражданских лиц в вооруженных конфликтах. Этими рекомендациями являются:

1. Предпринять шаги по укреплению потенциала Организации в области оперативного планирования и развертывания. Это предполагает расширение участия в системе резервных соглашений Организации Объединенных Наций, в том числе путем увеличения численности личного состава гражданской полиции и персонала специализированной гражданской администрации и сотрудников гуманитарных организаций. Требуется также военные и полицейские подразделения быстрого развертывания. Существенно важно также иметь потенциал для быстрого развертывания штаба миссии. (Рекомендация 28)

2. Создать постоянный механизм технического обзора режимов санкций Организации Объединенных Наций и региональных органов, которые могут использовать информацию, предоставляемую членами Совета, соответствующими финансовыми учреждениями, Секретариатом, агентствами и другими гуманитарными организациями, для определения степени вероятного воздействия санкций на гражданское население. (Рекомендация 23)

71. Во вторую группу входят четыре рекомендации, которые могли бы применяться Советом в случае получения информации о том, что вспышка насилия против гражданских лиц может быть неминуемой. Этими рекомендациями являются:

3. Ввести эмбарго на поставки оружия в ситуациях, когда гражданские и находящиеся под защитой лица являются объектом нападений со стороны участников конфликта или когда известно, что стороны систематически и в широких масштабах совершают нарушения международного гуманитарного права и прав человека, в том числе вербуют несовершеннолетних детей для участия в боевых действиях; и настоятельно призвать государства-члены обеспечить соблюдение этого эмбарго в сфере действия их национальной юрисдикции. (Рекомендация 26)

4. Рассмотреть вопрос о развертывании в некоторых случаях превентивной операции по поддержанию мира или дополнительной операции по превентивному наблюдению. (Рекомендация 12)

5. Шире использовать целенаправленные санкции для сдерживания и обуздания тех, кто совершает грубые нарушения международного гуманитарного права и прав человека, а также тех сторон в конфликтах, которые постоянно игнорируют резолюции Совета Безопасности, тем самым подрывая его авторитет. (Рекомендация 22)

6. Развернуть международных военных наблюдателей для контроля за положением в лагерях для внутренних перемещенных лиц и беженцев в случаях, когда имеется подозрение о присутствии там оружия, комбатантов и вооруженных лиц. Если такие лица будут обнаружены и национальные силы окажутся не в состоянии или не захотят вмешиваться, разместить региональные или международные воинские контингенты, которые готовы принять эффективные меры по принудительному разоружению комбатантов или вооруженных лиц. (Рекомендация 35)

72. Наконец, я предлагаю три рекомендации, направленные на уменьшение страданий гражданских лиц в ситуациях, когда конфликт уже разразился и когда его жертвами являются гражданские лица. Этими рекомендациями являются:

7. Подчеркивать в своих резолюциях с самого начала конфликта настоятельную необходимость того, чтобы гражданское население имело беспрепятственный доступ к гуманитарной помощи, а соответствующие стороны, в том числе негосударственные субъекты, в полной мере сотрудничали с координатором гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в обеспечении такого доступа, а также того, чтобы обеспечивались гарантии безопасности гуманитарных организаций в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности, и настойчиво подчеркивать, что несоблюдение этих принципов приведет к введению избирательных санкций. (Рекомендация 18)

8. Обеспечить, чтобы в случае необходимости операции по поддержанию и укреплению мира были уполномочены и располагали средствами для контроля над пропагандирующими насилие средствами массовой информации или их закрытия. (Рекомендация 16)

9. В условиях массовых и продолжающихся злоупотреблений рассмотреть возможность принятия надлежащих принудительных мер. До того как действовать в подобных случаях в соответствии с договоренностью в рамках Организации Объединенных Наций, региональной или многонациональной договоренностью и для укрепления политической поддержки таких усилий, повышения доверия к их законности и недопущения восприятия этих мер как избирательного или предвзятого подхода к тому или иному региону Совету следует учитывать следующие факторы:

а) масштабы нарушений прав человека и норм международного гуманитарного права, включая количество затронутых людей и характер нарушений;

b) неспособность местных властей поддерживать правопорядок или выявление соучастия местных властей;

c) истощение всех возможностей достижения мира и согласия с целью урегулирования ситуации;

d) возможность Совета Безопасности контролировать предпринимаемые действия;

e) ограниченное и пропорциональное использование силы с учетом последствий для гражданского населения и окружающей среды. (Рекомендация 40)

73. Несмотря на приоритет права, норм и принципов, до обеспечения юридической защиты часто необходимо обеспечить физическую безопасность. Совет должен действовать оперативно, с тем чтобы сделать этот принцип реальностью. Я приветствую просьбу Совета подготовить этот доклад. Я искренне надеюсь на то, что Совет всесторонне рассмотрит все содержащиеся в нем рекомендации. Важно будет создать согласованный механизм и выработать график последующих мер и их рассмотрения. Я готов регулярно сообщать Совету о достигнутых результатах.
