



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/39
15 June 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок шестая сессия
Пункт 20 предварительной повестки дня

ОБЗОР ДАЛЬНЕЙШИХ СОБЫТИЙ В ОБЛАСТЯХ, КОТОРЫМИ ЗАНИМАЕТСЯ
ПОДКОМИССИЯ

ПОСЛЕДСТВИЯ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Дополнительный подготовительный документ, представленный
г-жой Клэр Пэлли, по вопросу о роли Организации
Объединенных Наций в международной гуманитарной
деятельности и помощи, а также в содействии
соблюдению прав человека с учетом принципа
невмешательства

Введение

1. Настоящий документ подготовлен во исполнение резолюции 1994/23 Комиссии по правам человека, в котором Подкомиссии предлагается уделять должное внимание новым изменениям в области прав человека, а также в соответствии с ее решением 1994/103, в котором Подкомиссии было предложено представить Комиссии свои рекомендации относительно проведенных ею исследований и связанных с ними усилий, "должным образом приняв во внимание все рабочие документы, которые эксперты могут пожелать подготовить без каких-либо финансовых последствий". В нем содержится более широкое исследование данного вопроса, начатое в предыдущем подготовительном документе (E/CN.4/Sub.2/1993/39), который, наряду с результатами ряда проведенных Подкомиссией обсуждений, послужил основой для принятия Подкомиссией 26 августа 1993 года резолюции 1993/38, в которой она рекомендовала провести исследование, предложенное в том документе. При проведении этого исследования следует использовать представленный ранее подготовительный документ по вопросам и событиям, имевшим место до первой половины 1993 года, в котором было указано на необходимость осуществления всеобъемлющего исследования роли Организации Объединенных Наций в гуманитарной деятельности и оказании помощи, а также в укреплении прав человека.

2. В ситуации, когда государства - члены Организации Объединенных Наций несут в конечном итоге ответственность за многие события в данных областях, а Генеральная Ассамблея является активным инициатором мероприятий по оказанию гуманитарной помощи и поощрению международного сотрудничества в гуманитарной области (см., например, резолюции 43/131 и 45/102), предоставление научной информации о последних шагах Организации Объединенных Наций и ее государств-членов, сочетающих внешне несхожие виды деятельности, явится весьма полезным для государств-членов. Кроме того, обзор последствий этих видов деятельности различных органов и уполномоченных учреждений Организации Объединенных Наций в соответствующих областях имеет существенное значение, поскольку можно предположить, что такая деятельность влияет на основные особенности и возможности Организации Объединенных Наций как всемирной организации, одновременно отвечающей за поддержание международного мира, развитие дружественных отношений на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов и за осуществление международного сотрудничества в решении международных проблем гуманитарного характера и в поощрении и содействии соблюдению прав человека. Такое исследование дополнит ту работу, которая уже ведется соответствующим комитетом Генеральной Ассамблеи (см. резолюцию 48/36). Независимое исследование Подкомиссии обогатит все государства-члены, - причем не только тех, кто имеет в своем распоряжении крупные правовые и исследовательские центры, - новыми научными теориями, которые некоторые государства позже смогут без участия всего международного сообщества применить на практике и оценить последствия их применения. Еще одним преимуществом такого исследования явится то, что оно будет проведено независимо от бюрократического аппарата Организации Объединенных Наций, возможности которого с точки зрения влияния на деятельность Организации Объединенных Наций могут создать определенные проблемы, поскольку деятельность в области оказания гуманитарной помощи и укрепления прав человека во многом стимулируется весьма эффективным секретариатом, ориентированным на проблемы прав человека. Ознакомление государств с противоречивыми доводами за или против некоторых толкований прав в соответствии с

Уставом или предлагаемых конкретных мер будет полезным для государств при выработке их позиций по основным вопросам, которые могут подниматься на Генеральной Ассамблее и которые касаются влияния гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций и мер по обеспечению прав человека на характер и соответствующие полномочия органов и учреждений Организации Объединенных Наций. Как неоднократно заявляли члены Подкомиссии, в знаниях - сила.

3. Подкомиссия является наиболее подходящей структурой для проведения такого исследования, которое требует опыта в области теории и практики прав человека, гуманитарного права, права, касающегося беженцев, права Организации Объединенных Наций и международного права вообще. В частности, необходимо определить и оценить последствия применения статей 1 и 2 Устава (Цели и принципы) и статей 55 и 56 (Ответственность Организации и ее членов за содействие всеобщему уважению и соблюдению прав человека), а также изменения в деятельности Организации Объединенных Наций и отдельных государств со времени создания Организации в июне 1945 года. Подкомиссия принимала участие в рассмотрении причин нарушений прав человека, предотвращении их эскалации, осуществлении превентивных действий (особенно в отношении этнических меньшинств, запрещения недобровольных перемещений населения или части населения), а также в деятельности по реализации экономических, социальных и культурных прав, решении вопросов, связанных с безопасностью (будь то неадекватный контроль за поставками оружия или применение оружия массового уничтожения), соблюдением минимальных гуманитарных норм в ситуациях внутригосударственного насилия (см. E/CN.4/Sub.2/1991/55), прав человека и гуманитарных норм, применимых в период вооруженных конфликтов. Комиссия по правам человека в 1990 году предложила Подкомиссии продолжить исследование указанных вопросов, с тем чтобы подготовить предложения относительно дальнейших действий по поощрению более строгого соблюдения таких норм (см. резолюцию 1990/66 Комиссии). Кроме того, в 1982 году Подкомиссия изучала связь между грубыми нарушениями прав человека и международным миром и безопасностью (см. E/CN.4/Sub.2/1982/18).

4. Комиссия по правам человека также занималась вопросами безопасности и, опираясь на гуманитарное право 1/, составила рекомендации по ситуациям, связанным с наличием как внутреннего, так и международного вооруженного конфликта. Нет сомнения в том, что серьезные нарушения прав человека могут неблагоприятно влиять на международный мир, а нарушение мира приводит к грубым нарушениям прав человека, а нередко и к нарушениям гуманитарного права. Поэтому Совет Безопасности, помимо своих основных обязанностей в соответствии со статьей 24.2 Устава и целями и принципами Организации Объединенных Наций, должен заниматься рассмотрением вопросов, связанных с правами человека и гуманитарным правом. Комиссия по правам человека в своей последней резолюции S-3/1, принятой без голосования 25 мая 1994 года на ее третьей специальной сессии по Руанде, приветствовала решение Совета Безопасности санкционировать расширение мандата Миссии ООН по оказанию помощи Руанде в соответствии с резолюцией 912 (1994), с тем чтобы включить в него обязанности по содействию безопасности и защите перемещенных лиц, в том числе путем создания "безопасных гуманитарных районов", и обеспечить безопасность операций по оказанию гуманитарной помощи. Комиссия также заявила, что международное сообщество приложит всяческие усилия, чтобы привлечь к ответственности лиц, нарушающих

права человека или международное гуманитарное право. Кроме того, Комиссия обратилась к Верховному комиссару по правам человека с просьбой, чтобы усилия Организации Объединенных Наций по разрешению конфликта и восстановлению мира в Руанде предпринимались с уделением особого внимания вопросам прав человека. Исследование Подкомиссии, содержащее информацию и анализ прав человека и гуманитарных вопросов, включая рассмотрение деятельности органов Организации Объединенных Наций и ее последствий, ни в коей мере не затрагивают компетенцию исполнительных органов Организации Объединенных Наций, помимо случаев, когда такой анализ может повлиять на будущую позицию государств-членов в отношении определенных мероприятий.

5. Деятельность органов и учреждений Организации Объединенных Наций, созданных в соответствии с Уставом, должна частично дублироваться, когда такие органы занимаются рассмотрением причин нарушений прав человека и превентивных мер. Например, мандат УВКБ был неофициально расширен и охватывает не только проблемы беженцев, но и анализ причин их возникновения, проблемы нарушений прав человека и урегулирования конфликтов 2/; мандат был расширен после того, как Генеральная Ассамблея одобрила доклады Верховного комиссара и факт оказания добрых услуг. Кроме того, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/105 приветствовала осуществление мероприятий в интересах перемещенных лиц и в целях их защиты в государствах происхождения. Такое институциональное дублирование наиболее подробно рассматривается во всеобъемлющем исследовании вопросов прав человека, связанных с перемещенными внутри страны лицами, которое было подготовлено представителем Генерального секретаря (E/CN.4/1993/35, приложение).

6. Подобное дублирование произошло после реализации в полной мере полномочий Совета Безопасности принимать решения о расширении операций по поддержанию мира или о предоставлении смешанных мандатов на проведение операций по поддержанию, восстановлению и укреплению мира, а также оказанию гуманитарной помощи; все эти изменения указаны в Повестке дня для мира 3/. Сам Совет признал существующие взаимосвязи, заявив в своей Декларации на высшем уровне от 31 января 1992 года о том, что существование невоенных источников нестабильности в экономической, социальной, гуманитарной и экологической областях может привести к угрозам международному миру. Совет Безопасности сыграл существенную гуманитарную роль при осуществлении им полномочий по предоставлению "миротворческих" мандатов. Эти полномочия могут рассматриваться в качестве нового аспекта деятельности Совета по урегулированию споров. В период после окончания холодной войны и прекращения длительных конфликтов в таких странах, как Камбоджа, Намибия и Сальвадор, Совет с согласия заинтересованных государств или сторон предоставил различные смешанные мандаты, охватывающие как вопросы безопасности, так и гуманитарную деятельность, результаты выполнения которых выходили далеко за рамки традиционного определения вопросов "безопасности". Другие учреждения - такие, как ПРООН, ЮНИСЕФ и УВКБ - также участвовали в совместной работе в данной области.

Для выполнения таких смешанных мандатов требуются вооруженные силы, наблюдатели и административные сотрудники Организации Объединенных Наций, чтобы оказывать содействие в осуществлении перехода к новым демократическим режимам, наблюдать за ходом

выборов или участвовать в их проведении, проводить мероприятия по управлению, укреплению законности и правопорядка (пока без создания судебных органов) и решению многочисленных проблем, связанных с переселением репатриированных беженцев и перемещенных лиц. В таких ситуациях велика вероятность возникновения коллизий между политическим и гуманитарным аспектами мандатов, а также между ближайшими и долгосрочными целями. Так, например, Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже (ЮНТАК) упрекают в том, что он осуществляет быстрые шаги на пути к демократии при отсутствии конфронтации, не уделяя при этом должного внимания укреплению прав человека и закрывая глаза на их нарушения 4/.

7. Расширение классических операций по поддержанию мира (посредством расположения нейтральных сил между сторонами в конфликте с разрешения принимающего государства и осуществления ими соответствующего контроля) до санкционированного применения силы (как это впервые произошло в Намибии в апреле 1989 года в рамках операций против просочившихся отрядов СВАПО), затем - вплоть до полномасштабных боевых действий против Ирака, осуществившего вторжение в Кувейт, включая менее значительное, но все же осязаемое применение вооруженных сил во внутренних и международных вооруженных конфликтах в Сомали и Боснии и Герцеговине, - все это потребовало внесения изменений в правила использования вооруженных сил Организации Объединенных Наций и поставило вопрос о применении гуманитарного права в отношении этих сил 5/, в частности, об их допустимой численности, о пропорциональности 6/, о запрещении неизбирательного применения силы, затрагивающего гражданское население, о применении гуманитарного права для защиты военнослужащих сил Организации Объединенных Наций в ходе конфликта или в случае захвата в плен, а также о соблюдении прав человека военнослужащими сил Организации Объединенных Наций или ее административными сотрудниками 7/.

8. Вполне закономерно, что такие вопросы вызывают потенциальные трудности с точки зрения согласования мандата Совета Безопасности по урегулированию военно-политических споров и его обязанности, согласно статье 24.2 Устава, действовать в соответствии с Целями и Принципами Организации Объединенных Наций. Статьи 1 и 2 Устава требуют от Совета соблюдать права человека, действовать в соответствии с международным правом (т.е. включая гуманитарное обычное право) 8/ и сотрудничать в разрешении международных проблем гуманитарного характера. Практически же будет всегда трудно сделать выбор между такими ценностями и их приоритетностью по отношению друг к другу при принятии Советом Безопасности решения о проведении операций по поддержанию мира, которые сами по себе являются гуманитарными, поскольку вооруженный конфликт приводит к нарушениям прав человека и к появлению потоков перемещенных лиц и беженцев. Применение силы имеет политические последствия, которые могут противоречить гуманитарным целям такой деятельности. Например, применение силы военнослужащими Организации Объединенных Наций для защиты населения или в целях самозащиты приводит к прямому столкновению с другими вооруженными силами или группировками, и в результате чего подобные защитные действия опровергает бытующее мнение о том, что силы Организации Объединенных Наций являются нейтральными и не стоят ни на чьей стороне. Применение силы или угрозы силой для защиты "зон безопасности" и осажденных городов также означает, что силы Организации Объединенных Наций не будут восприниматься как нейтральные.

9. Кроме того, сообщения Организации Объединенных Наций о предположительно совершенных преступлениях против человечности, военных преступлениях и актах геноцида означают, что выполнение ее политических функций по урегулированию конфликтов путем переговоров становится более трудным. Если Организация Объединенных Наций будет стремиться к прекращению насилия, а не наблюдать за его продолжением или ростом, то ее органам по ведению переговоров придется на практике иметь дело с лицами, предположительно виновными в таких преступлениях, которые попытаются склонить их к игнорированию нарушений прав человека, к фактическому потворству безнаказанности, что само по себе является нарушением этих прав. Совет Безопасности всегда поощрял процесс переговоров как один из компонентов поддержания мира - как правило, посредством использования добрых услуг Генерального секретаря (которые сами часто включали в себя ряд согласованных сторонами гуманитарных мероприятий).

10. Когда Генеральный секретарь или приемлемые для заинтересованных сторон органы по ведению переговоров предлагают компромиссные решения для прекращения конкретных конфликтов, то появляется опасность того, что при этом неминуемо придется выбирать между восстановлением мира и долгосрочным соблюдением прав человека. Урегулирование в Боснии и Герцеговине или Хорватии, которое узаконило бы "этническую чистку", этническую дискриминацию, грубые нарушения прав человека и последствия скрытой агрессии со стороны любого соседнего государства, означало бы, в случае поддержки Совета Безопасности, отступление от Целей и Принципов Организации Объединенных Наций, а также от целей, указанных в статье 56, которые должны достигаться путем совместных и самостоятельных действий государств в сотрудничестве с Организацией 9/. На практике Совет Безопасности в своей резолюции 820 (1993) приветствовал мирный план для Боснии и Герцеговины и призвал боснийскую сербскую сторону полностью принять этот мирный план. В то же время в пункте 7 резолюции подтверждается одобрение принципов, согласно которым все перемещенные лица имеют право мирно вернуться в свои бывшие жилища и им должна быть оказана помощь в этом.

11. Чувство сожаления вызывает сопоставление этой резолюции с практическими последствиями невыполнения резолюции 3212 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 1 ноября 1974 года и резолюции 365 (1974) Совета Безопасности по кипрскому вопросу, в которых содержался призыв к принятию срочных мер, чтобы позволить беженцам возвратиться по желанию в свои дома в условиях безопасности.

12. Еще одно значительное изменение произошло в области, где мандаты Совета Безопасности по вопросам безопасности и гуманитарным вопросам пересекаются с подтвержденными Уставом правом государств на сохранение своего суверенитета и сопряженной с ним юрисдикции (например, судебной власти в отношении внутренних событий), если только в соответствии с предусмотренными Уставом процедурами это положение не было изменено, например посредством внесения поправки или заключения соглашения. Совет вынес определение о том, что зверства, совершаемые в бывшей Югославии, представляют собой угрозу миру, после чего он создал механизм для преследования и привлечения к международному уголовному суду лиц, предположительно виновных в совершении преступлений

против человечности в ходе вооруженного конфликта. По мнению Совета, создание такого суда явилось бы вкладом в восстановление мира, но вопрос о том, имеет ли Совет по Уставу полномочия создавать судебные органы 10/ и может ли он заниматься рассмотрением дел об индивидуальной ответственности, является спорным 11/.

13. Упреждающие действия, сдерживание, контрмеры по восстановлению и поддержанию мира, а также меры по восстановлению прав входят в потенциальную коллизию с другими мандатами Организации Объединенных Наций, в основном с принципами суверенного равенства государств, самоопределения (их народов) и их законными правами, которые защищены Статьями 1.2, 2.1 и 2.7 Устава, и поэтому признаны не подпадающими под исключение из Статьи 2.7. Согласно статье 24.2, Совет Безопасности при исполнении своих обязанностей должен действовать в соответствии с этими мандатами, поскольку они являются частью Целей и Принципов Организации Объединенных Наций. Предположительно демаркация границы между Ираком и Кувейтом (по резолюции 773 (1991) Совета Безопасности) противоречит нормам международного права, которые предусматривают демаркацию границ государствами либо путем заключения договоров, либо в соответствии с арбитражными решениями, принятыми по соглашению. Более показательным примером с точки зрения прав человека является принуждение Ирака (резолюция 687 (1991) Совета Безопасности) к выплате компенсаций, создание Компенсационной комиссии в составе 15 членов Совета Безопасности и конфискация основного природного ресурса Ирака в целях его использования для выплаты компенсаций лицам, помимо тех, которые определены Ираком. Это предположительно противоречит праву иракского народа свободно распоряжаться своими природными богатствами. Кроме того, согласно статье 1.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, "ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования".

14. Коллизии возникают и между мандатами или функциями и обязанностями одного и того же органа. Хотя Совет Безопасности в соответствии со Статьей 41 уполномочен принимать меры по прерыванию экономических отношений (санкции или эмбарго) 12/, по Статье 1 Устава он также уполномочен поощрять соблюдение прав человека (включая социальные и экономические права), решать проблемы гуманитарного характера и урегулировать международные споры в соответствии с международным правом, которое также включает в себя гуманитарное право. Применяемые Советом санкции оказывают неизбирательное воздействие на гражданское население. По данному вопросу Подкомиссия принимала решения в 1990 и 1991 годах; при этом она долгое время занималась вопросом о "праве на достаточное питание", призывая всех, кто участвует в осуществлении санкций против Ирака, не препятствовать доставке необходимых продуктов питания и медикаментов (решение 1990/109), а также принять безотлагательные меры с целью предотвращения гибели тысяч невинных людей, в особенности детей (решение 1991/108). Хотя режимы санкций предусматривают исключения гуманитарного характера, позволяющие - при условии наблюдения Комитетом по санкциям - осуществлять поставки продовольствия, медикаментов, топлива для бытовых нужд и материалов первой необходимости, гуманитарные организации сообщают о причиненных страданиях: голоде, недоедании и смерти уязвимых категорий населения (детей и стариков). По-видимому, Комитет по санкциям не располагает достаточной информацией, чтобы незамедлительно отреагировать и приостановить действие

санкций в случаях, когда введение эмбарго на определенные сырьевые товары приводит к ненужным страданиям 13/. Менее серьезные, но все же значительные последствия санкций испытало на себе население третьих стран, не участвующих в конфликте.

15. Эти факты свидетельствуют о неэффективности положений Статьи 50 Устава, предусматривающих процедуру защиты от действий Совета Безопасности. В самом деле, "отмечается некоторая непоследовательность в действиях Организация Объединенных Наций: с одной стороны, введение эмбарго и, с другой стороны, разработка условий оказания помощи жертвам таких мер" 14/.

16. Организация Объединенных Наций не разработала критериев принятия решений и осуществления выбора в случаях возникновения коллизий между обязанностями, функциями, правами и ценностями. Юристы-практики в области беженского права и международных отношений, а также специалисты по правам человека и проблемам морали предложили практические руководящие принципы, используемые при принятии сложных решений. Задолго до этого МККК, действуя в соответствии со своим Уставом, разработал принципы решения подобных проблем и обеспечения собственного нейтралитета. Под их влиянием в 1992 году были разработаны Принципы гуманитарной деятельности в вооруженных конфликтах в качестве норм, к применению которых должны стремиться международные гуманитарные учреждения и юристы-практики 15/. Аналогичные принципы были приняты в 1994 году в качестве Мохонкских критериев оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных обстоятельствах, где к ранее предложенным критериям "гуманности, беспристрастности, нейтралитета и независимости" был добавлен принцип "полномочий" 16/. Необходимо провозгласить правовые принципы, схожие с этими продиктованными здравым смыслом критериями, чтобы Организация Объединенных Наций опиралась на них в процессе принятия решений. Такие принципы имплицитно признаются гуманитарным правом и общим международным правом, в частности принцип гуманности, на котором основаны как права человека, так и гуманитарное право 17/. Другими предполагаемыми правовыми принципами являются пропорциональность и необходимость 18/.

17. Одним из принципов, закрепленных в правилах использования вооруженных сил Организации Объединенных Наций, долгое время являлось минимальное применение силы. Другие принципы - универсальность, беспристрастность и неизбирательность в применении норм прав человека - были подтверждены в Венской декларации и Программе действий 1993 года. Недискриминация, нейтралитет и независимость (каждый - с различными оттенками значения), последовательность, неретроспективность, справедливость процедур и обоснованность являются правовыми принципами, имплицитно признанными международным правом. Следует подчеркнуть, что правовые принципы не определяют принимаемых решений: они лишь способствуют последовательности и предсказуемости процесса их принятия, обращая внимание принимающих решения лиц на соответствующие соображения. Соответствие принципам - в смысле надлежащего их учета - имеет дополнительные преимущества в том, что оно придает решениям вид законности. Если законность в этом смысле соблюдена и действия директивных органов воспринимаются как соответствующие признанным процедурам и критериям, то это повышает вероятность выполнения и эффективности решений. С другой стороны, принципы, директивы, критерии и т.п. не

могут обеспечить наличие последовательной теории, которая была бы универсально применима, скажем, во всех случаях гуманитарного вмешательства. Их также нельзя использовать в качестве лакмусовой бумажки, позволяющей определить, когда и как осуществлять такое вмешательство или предпринимать конкретные действия при тех или иных обстоятельствах.

18. Следует также отметить отсутствие правового обоснования применительно к обязанности по осуществлению мер для укрепления гуманитарного положения. В правовом аспекте необходимо, основываясь на правовых принципах, рассмотреть целесообразность принятия таких мер и степень их эффективности. После этого в зависимости от обстоятельств решение об осуществлении таких мер может быть принято или отклонено, но в этом случае будет труднее упрекнуть принявших его лиц в якобы произвольном использовании своих полномочий без непосредственного применения признанных критериев.

19. Во многом аналогичный подход, определяющий совокупность условий, наличие которых необходимо для использования "права на гуманитарное вмешательство", а также руководящие принципы такого вмешательства, был разработан в содержательном исследовании, подготовленном группой официальных лиц Австралии во главе с министром иностранных дел 19/. Подобный подход, основанный на обычном праве и на последних изменениях, касающихся принципов расширения гуманитарной помощи, содержался в "Руководящих принципах права на гуманитарную помощь (1992 год)", принятых советом Международного института гуманитарного права.

20. Быстрое возрастание роли Совета Безопасности в деле использования сил по поддержанию мира для решения неотложных гуманитарных проблем путем обеспечения безопасной доставки помощи и защиты находящегося под угрозой гражданского населения с дальнейшим перерастанием этих действий в коллективное применение силы вызывает неоднозначную реакцию. Оно началось в 1991 году после того, как Совет Безопасности в своей резолюции 688 (1991) осудил репрессии Ирака против курдского и иракского населения на территории Ирака, последствия которых создают угрозу международному миру и безопасности в этом регионе. В то время потоки курдских беженцев приближались к границе с Турцией, что повлияло на жесткость такого определения. Тем не менее без согласия Ирака в этом районе были созданы зоны безопасного пристанища 20/, что впоследствии способствовало превращению этого района в автономный. В резолюции также содержалось настоятельное требование о том, чтобы Ирак незамедлительно обеспечил международным гуманитарным организациям доступ ко всем нуждающимся в помощи во всех частях Ирака.

21. Еще одним примером действий без согласия заинтересованного государства было длительное пребывание Сил ООН по охране в Хорватии в соответствии с резолюцией 743 (1992) Совета Безопасности, когда согласие, данное на начальный период их пребывания, не было подтверждено по истечении этого срока. Многие императивные резолюции, касающиеся новых государств, образовавшихся после распада бывшей Югославии и вовлеченных в конфликт на ее прежней территории, были впоследствии приняты в соответствии со статьей VII Устава; такие действия, однако, не противоречили традиционным концепциям, поскольку от соседних государств исходила косвенная или прямая угроза миру.

22. Наконец, в отношении Сомали, где рухнул правительственный режим, а вооруженные группировки продолжали гражданскую войну, Совет Безопасности принял резолюцию 794 (1992), в которой он выразил серьезную тревогу в связи с широко распространенными нарушениями гуманитарного права, решительно осудил попытки помешать доставке гуманитарной помощи и принял решение об использовании вооруженных сил Организации Объединенных Наций в целях создания безопасных условий для операций по оказанию гуманитарной помощи. Прецедент в Сомали является недостаточно веским для ссылок на него при проведении будущих мероприятий по гуманитарному вмешательству в силу отсутствия в этой стране действующего правительства. Более того, выдвигался аргумент о том, что в данном случае речь идет о "распавшемся государстве", которое не способно выразить свое согласие или несогласие.

23. Важный итог этих событий был подведен в комментарии к Повестке дня для мира, где говорилось о том, что такие мероприятия проводились "до настоящего времени с согласия всех заинтересованных сторон".

24. Деятельность Совета Безопасности в последнее время, который стал постепенно отходить от требования в отношении прямого или косвенного согласия государства на осуществление коллективного вмешательства Организации Объединенных Наций, санкционированного Советом Безопасности, вновь поставила вопрос о сфере применения статьи 2.7 (признанная Уставом исключительная компетенция государств в делах, по существу входящих в их внутреннюю юрисдикцию, за исключением принудительных мер на основании Главы VII).

25. Сейчас много пишут о правомерности коллективного гуманитарного вмешательства 21/ и вновь возрождают аргумент о том, что отдельные государства или группы государств не только имеют право на применение принудительных мер в целях самообороны согласно статье 51 Устава при условии обязательного сообщения о таких мерах Совету, но также имеют и присущие государствам индивидуальные права на осуществление гуманитарного вмешательства 22/.

26. Наиболее радикальный подход к вопросу о гуманитарном вмешательстве (или о вмешательстве, осуществляемом после массовых нарушений прав человека) был предложен американскими юристами 23/. Профессор Рейсман предлагает иное толкование статьи 2.4 Устава, запрещающей применение силы или угрозы силой против территориальной неприкосновенности или политической независимости, согласно которому данная статья не препятствует применению силы при оказании помощи в осуществлении права на самоопределение (вывод, основанный на предыдущих прецедентах оказания содействия для свержения колониальных режимов, не имевшихся в период принятия Устава и получивших развитие позднее) или в поддержании мирового порядка. Применяя концепции политической мысли, он также рассматривает "суверенитет" как "народный", а не как "государственный" в контексте разработки концепции самоопределения. На этой основе осуществление вмешательства было бы правомерным с учетом того, что, хотя потоки беженцев с острова Гаити не представляют угрозы миру, право гаитянского народа на самоопределение было нарушено военным переворотом 24/.

27. Напротив, расширительное толкование самоопределения может воспрепятствовать вмешательству или привести к признанию его незаконности. Право на самоопределение предположительно включает в себя право народа на выживание на территории своего государства, а это подразумевает наличие права народа и государства на самооборону. Можно утверждать, что такое право не подпадает под статью 51, разрешающую самооборону до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, "необходимых для поддержания международного мира"; такая объективная формулировка предполагает наличие права на самооборону даже в случае принятия неадекватных мер. Возможно, что длительное применение эмбарго на поставки оружия в бывшую Югославию, которое было введено Советом Безопасности (резолюция 713/1991) и которое сейчас отменено, может быть охарактеризовано как нарушение права Боснии и Герцеговины на самоопределение. Несмотря на то, что этот вопрос был поднят, он не был упомянут в решении Международного Суда о применении Боснией временных мер, поскольку Суд ограничился рассмотрением самих мер и причин их осуществления, относящихся к сфере действия Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 25/.

28. Еще один подход в качестве рабочей гипотезы был выдвинут г-ном Денгом, Представителем Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны; он предлагает принять в качестве международной нормы положение о том, что "любое правительство, не способное обеспечить самые основные права большинству населения своей страны, может рассматриваться как нарушившее суверенитет, а международное сообщество может рассматриваться как имеющее обязанность восстановить его при данных обстоятельствах" 26/. "Крушение" суверенитета наступает вследствие неспособности правительства предотвратить серьезные нарушения прав человека. В случае вмешательства мирового сообщества с целью восстановления демократического самоуправления возникает вопрос о том, каковы могут быть масштабы такого вмешательства. Имеет ли оно полномочия на установление временного правительства и может ли оно ввести конституцию? В Сомали Совет Безопасности счел нецелесообразным предпринимать такие шаги, побуждая различные группировки этой страны к самостоятельному решению данных вопросов. Если соглашение в ближайшей перспективе достигнуто не будет, должен ли Совет Безопасности ограничиться временным восстановлением порядка и лишь затем вывести направленные им силы, после чего нарушения прав человека и человеческие страдания возобновятся 27/?

29. Не менее радикальное толкование права на гуманитарное вмешательство, исключаящее, однако, применение силы, было предложено французскими специалистами в гуманитарной области 28/. Они утверждают, что государство имеет право на безусловный и свободный доступ к жертвам нарушений прав человека для охраны их жизни. Общеизвестно, что Генеральная Ассамблея в ряде резолюций (начиная с резолюции 43/131 (1988)) заявила о своей глубокой обеспокоенности страданиями жертв стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций и подтвердила важность гуманитарной помощи. Она настоятельно призвала государства, расположенные вблизи районов стихийных бедствий, содействовать транзиту гуманитарной помощи, а также призвала к сотрудничеству в этой области (резолюция 45/102). Это не является признанием Генеральной Ассамблеей такого права 29/. Однако Ассамблея приветствовала согласование действий по созданию коридоров чрезвычайной помощи для распределения чрезвычайной медицинской и продовольственной

помощи (резолюция 45/100), а затем указала, что гуманитарная помощь должна предоставляться с согласия пострадавшей страны и в принципе на основе просьбы пострадавшей страны (резолюция 46/182).

30. В перспективе обязанность всех государств-членов осуществлять международное сотрудничество в разрешении проблем гуманитарного характера (статья 1.3 Устава), обязанность (согласно статьям 55 и 56) содействовать разрешению экологических и социальных проблем, проблем в области здравоохранения и т.д. а также способствовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека (включая экономические и социальные права) сможет рассматриваться как налагающая ответственность на государства соблюдать, как минимум, права людей на жизнь и как предусматривающая для государств, действующих в мировой конституционной системе с учетом правозащитного режима, право на осуществление вмешательства в случае возникновения серьезной угрозы жизни. На этом будущем этапе применяемые в настоящее время ссылки на обязательства *erga omnes* и на дело компании "Barcelona Traction" 30/, на *jus cogens*, а также на прецеденты применения обязательных санкций в отношении Южной Родезии и Южной Африки, частично обусловленного неспособностью обеспечения основных прав человека, лягут в основу правовой доктрины международной ответственности за содействие осуществлению прав человека. Альтернативным вариантом будущей основы такой доктрины могли бы стать ответственность государств и признание прав человека и гуманитарных норм в качестве положений обычного права 31/. Такая доктрина могла бы в конечном счете быть включена в Устав в качестве поправки.

31. Альтернативный подход, более свободно трактующий право государств на обеспечение помощи, заключается в признании индивидуального права просить гуманитарной помощи и защиты. Такое право неизбежно вытекает из права на жизнь. Параллельным понятием является право просить убежища, на основании которого государство, предоставляющее убежище, может утверждать, что оно не совершает недружественный акт в отношении государства происхождения лица, ищущего убежища. Вместе с тем значительной концептуальной проблемой является переход от действия за пределами территориальной юрисдикции другого государства (в случае с приемом лица, ищущего убежища) к действию в пределах юрисдикции другого государства (предоставление гуманитарной помощи).

32. Анализа требуют и две другие тенденции, а именно возрастание числа случаев применения гуманитарного права Советом Безопасности и быстрое слияние гуманитарного права с правом в области прав человека, общность принципов и взаимное влияние которых становится все более очевидным, несмотря на различия в их историческом происхождении 32/. Для объединения их в одну систему, независимо от ее будущего названия - право в области прав человека или гуманитарное право (оба варианта приемлемы) 33/, необходимо прежде всего ликвидировать разрыв, возникающий в случае приостановления действия многих прав человека при внутренних чрезвычайных ситуациях, когда соответствующее государство при этом не признает, что внутренние раздоры достигли уровня перерастания в вооруженный конфликт. При сохранении такого пробела положения гуманитарного права не применимы 34/. Подкомиссия уже частично касалась этого вопроса в своем исследовании о внутренних чрезвычайных ситуациях.

Характер правовых вопросов

33. Есть мнение, что все упомянутые выше правовые вопросы могут быть осмыслены лишь в контексте конституции Организации Объединенных Наций - ее Устава 35/. Мандаты уставных органов или учреждений, созданных Организацией Объединенных Наций, бывают двух уровней: они предоставляются либо непосредственно Уставом, либо самими уставными учреждениями, делегирующими полномочия путем предоставления мандатов в рамках их компетенции. Во всех случаях получивший мандат орган обязан соблюдать условия этого мандата и отчетываться перед своим директивным органом. Независимо от того, идет ли речь о судебном пересмотре вопроса о правомерности действий в рамках мандатов или лишь о каком-либо политическом процессе по обеспечению правового соответствия, эти вопросы вызывают горячую полемику. Даже если исходить из того, что Международный Суд имеет право пересматривать решения 36/, получившие мандат органы располагают временными полномочиями трактовать собственную компетенцию, что является необходимым предварительным условием для их действий. Кроме того, возможности Суда с точки зрения замены их толкования своим собственным будут ограничены, особенно в случаях, когда речь идет об исполнительных органах, занимающихся вопросами международной безопасности.

34. Независимо от возможности проведения судебного пересмотра, мандаты, т.е. предоставление полномочий документом или органом, должны подвергаться анализу. Положения Устава Организации Объединенных Наций о создании органов с определенными полномочиями и функциями оговаривают условия использования таких полномочий в конкретных санкционирующих статьях, а также подчиняют все полномочия Целям и Принципам, закрепленным в статьях 1 и 2, формулировка которых не допускает отступления. В том, что касается Совета Безопасности, статья 24.2 содержит четкие обязательства Совета действовать в соответствии с Целями и Принципами. Организация и ее члены для достижения целей добросовестно действуют в соответствии с Принципами (статья 2). Кроме того, Организация в целом и государства-члены должны, согласно статье 56, предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55. Эти цели можно кратко охарактеризовать как решение гуманитарных проблем и наблюдение за осуществлением прав человека, включая получившее в последнее время развитие равное право народов на самоопределение. Сейчас нецелесообразно проводить глубокий анализ Целей Организации Объединенных Наций (статья 1); можно лишь кратко указать, что для их достижения необходимо сотрудничество в решении проблем гуманитарного характера; соблюдение прав человека (область, получившая большое развитие за 49 лет действия Устава) 37/ и равенство народов в их праве на самоопределение; соответствие принципам справедливости и международного права. Значение этих положений проявляется в случае применения Советом Безопасности мер по введению эмбарго. Вопрос состоит в том, должен ли Совет всегда считаться с основными принципами международного гуманитарного права и нормами в области прав человека, лишь частично совпадающими с положениями *jus cogens*, отступление от которых не допускается. Учитывая Цели Устава, очевидно, что его статья 103 не может толковаться как допускающая несоблюдение этих принципов и правил, поскольку ее положения противопоставляются конкретным договорным обязательствам.

35. Устав предоставляет мандаты не только созданным в соответствии с ним органам (которые, в свою очередь, могут учреждать вспомогательные органы - статья 7.2), но, теоретически и государствам-членам. Устав - это не только договор, но в то же время и конституция, принятая народами Объединенных Наций через представителей их правительств (Преамбула). Подтверждая принцип суверенного равенства членов (статья 2.1), требуя воздерживаться от угрозы силы или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства (статья 2.4), а также не допуская вмешательства Организации Объединенных Наций в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства (статья 2.7), Устав возлагает такие полномочия на государства (а также подтверждает эти полномочия). Независимо от исторического источника суверенности государств-членов, современным источником их полномочий является Устав. Короче говоря, он предоставляет мандаты (независимо от того, содержат ли они подтверждения или оговорки).

36. Устав как законодательный документ мировой политической системы также предусматривает сферу охвата и условия действия полномочий (т.е. суверенитета) государства. Соответствующим условием являются, среди прочего, соответствие Целям и Принципам Организации Объединенных Наций, которым государства-члены обязались следовать через взятые на себя по Уставу обязательства (статья 2.2). Таким образом, государства должны добросовестно соблюдать принцип самоопределения народов, включая народ соответствующего государства, и осуществлять международное сотрудничество в поощрении соблюдения прав человека (включая территорию под собственной юрисдикцией). Короче говоря, на государстве в соответствии с Уставом лежит определенная ответственность (обязанность).

Толкование Устава

37. Для осуществления действий в соответствии с правовыми нормами всех уровней необходимо толкование этих норм либо непосредственно созданными, либо назначенными для этого органами, полномочными осуществлять те или иные действия. Толкование также необходимо для аргументирования противодействия предлагаемым мерам. Если фактическое использование полномочий оспаривается, то встает вопрос о том, носит ли их толкование лишь временный характер и может ли оно быть пересмотрено или же оно является окончательным и юридически неоспоримым с точки зрения превышения полномочий или юрисдикции, ошибок правового характера (включая неверное толкование и применение) или же с точки зрения злоупотребления данными полномочиями.

38. В многочисленных статьях, вызванных недавними решениями Международного Суда, обсуждался вопрос о том, может ли конституция Организации Объединенных Наций - ее Устав и, в частности, те полномочия, которыми в соответствии с ним наделен Совет Безопасности, быть подвергнуты пересмотру решением Суда 38/. Если бы таких полномочий по пересмотру не существовало, то правомерность решений Совета Безопасности могла бы оспариваться, что в свою очередь привело бы к возникновению политических проблем в Генеральной Ассамблее. При любых обстоятельствах Устав будет толковаться соответствующими политическими органами, а также Международным Судом как основным судебным органом в соответствии с его консультативной юрисдикцией или при возникновении параллельных толкований в спорных вопросах.

39. Различные способы толкования требуют изучения, особенно в случаях, когда они являются следствием более широкого применения правовых положений в области прав человека. Толкование договоров - это предмет, допускающий многообразие подходов. Ни Венская конвенция о праве международных договоров, ни ограниченное количество заключений Международного Суда, ни даже соображения Комиссии международного права не позволяют дать исчерпывающий ответ на этот вопрос. Должны ли первоначальные идеи "отцов-основателей" (авторов проекта) иметь приоритет при толковании, должен ли превалировать текстуальный подход или же следует принять телеологический подход к толкованию - все эти вопросы остаются без ответа. У органов, занимающихся толкованием, постоянно наблюдается тенденция к выбору такого подхода, который представляется наиболее удобным для достижения сиюминутной конкретной цели. Очевидно, что Устав, хотя и является договором, может по-разному толковаться, так как он является конституцией постоянно увеличивающейся международной организации. В этой связи Международный Суд имеет по отношению к Организации Объединенных Наций косвенные полномочия, которые, хотя и не предоставляются явно, но соответствуют целям Организации 39/. В противоположность этому текстуальный подход, как видно из некоторых решений Суда, рассматривается как действующий закон 40/, хотя при этом разрешается обращение к дополнительным средствам толкования (предусмотренное Комиссией международного права и статьей 32 Венской конвенции), таким, как *travaux préparatoires*, включая обсуждение и решение вопросов о целесообразности добавления в Устав соответствующих положений и полномочий. При принятии телеологического способа толкования будет учитываться последующая практика уставных органов; это, однако, проблематично в силу их политического характера и состава.

40. Короче говоря, вопрос состоит в том, следует ли толковать Устав буквально, ограничительно, свободно или сообразно определенной цели в соответствии с мнениями и намерениями "отцов-основателей", существовавшими или приписываемыми им на том этапе, как если бы им были известны будущие события и практика. Принятые методы толкования могут привести к неоднозначным выводам о том, в какой степени Устав разрешает осуществление гуманитарной помощи и деятельности, а также мероприятия по укреплению прав человека. Если считать, что определенные органы не облечены соответствующими полномочиями, то будет установлена "незаконность" любого неявного или скрытого пользования этими полномочиями. Если же, напротив, из толкования следует, что органы Организации Объединенных Наций наделены полномочиями, не предусмотренными во время создания этих органов в июле 1945 года, и эти полномочия также не предусматривались до 90-х годов XX столетия, то легитимность их использования будет спорной. В каждом из этих случаев возможна активизация требований большей гласности процесса принятия решений соответствующими органами, а также требований об изменении их состава, с тем чтобы сделать его более подходящим для выполнения новых функций, которые могут иметь значение для всех государств-членов 41/.

Рекомендации

41. Для того чтобы дать всеобъемлющую согласованную оценку значения новых функций и видов деятельности органов и уполномоченных учреждений Организации Объединенных Наций, которые имели значение не только для них самих, но и для прав человека и гуманитарных сфер, рекомендуется изучить деятельность по оказанию гуманитарной помощи и укреплению прав человека во всем масштабе Организации Объединенных Наций. В предыдущих пунктах и в подготовительном документе 1993 года (E/CN.4/Sub.2/1993/39) указаны тематика, временные рамки, общее направление и охват такого исследования.

42. Мероприятия, осуществленные органами и уполномоченными учреждениями Организации Объединенных Наций в этих областях, следует рассмотреть в первую очередь. Когда такой материал будет готов, его нужно будет направить государствам и Подкомиссии для представления замечаний.

43. На данном этапе следует провести обзор деятельности самих государств в области оказания международной гуманитарной помощи и их мероприятий по укреплению прав человека. (Это станет возможным только после того, как Комиссия утвердит рекомендацию Подкомиссии о проведении исследования.) Замечания государств по этим вопросам, а также по деятельности Организации Объединенных Наций в данных областях, в частности замечания государств правового характера относительно толкования Устава, лягут в основу дальнейшего анализа. В дополнение к мнениям государств о коллективных видах деятельности Организации Объединенных Наций в этих областях необходимы и их замечания о правомерности индивидуальных или совместных международных действий государств в таких областях. Проведение такого обзора позволит выявить характер практики и мнения государств как в отношении действий Организации Объединенных Наций, так и в отношении мер самих государств, осуществляемых ими в соответствии с Уставом.

44. Следующий этап будет посвящен сбору информации о том, каким образом органы, учреждения Организации Объединенных Наций и другие уполномоченные ею органы влияют на осуществление экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав, например, путем применения принципа обусловленности.

45. Применение государствами принудительных мер для достижения определенных целей следует рассматривать в свете принципов равного суверенитета государств и невмешательства. К тому времени Генеральный секретарь уже подготовит доклад по правам человека и односторонним принудительным мерам во исполнение резолюции 1994/47 Комиссии по правам человека, который будет представлен Комиссии на ее пятьдесят первой сессии в 1995 году.

46. На заключительном этапе, после получения комментариев государств и Подкомиссии о работе, проделанной на каждом из первых двух этапов, будет проведена оценка эффективности нынешнего механизма и деятельности Организации Объединенных Наций по достижению Целей Организации, содержащихся в статье 1.3 Устава, а именно по осуществлению международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека без какой-либо дискриминации.

График работы

47. В предварительном докладе основное внимание будет уделено обзору деятельности органов и уполномоченных учреждений Организации Объединенных Наций в областях, подлежащих исследованию. Он будет представлен Подкомиссии на ее сорок седьмой сессии, в ходе которой эксперты Подкомиссии и наблюдатели от государств-членов смогут принять участие в составлении руководящих принципов будущей работы в рамках этого исследования. На сорок восьмой сессии замечания государств по вопросам, указанным выше в пунктах 43 и 44, будут представлены в виде анализа, являющегося основой для оценки общего мнения государств. Заключительный доклад, содержащий оценку эффективности деятельности органов и учреждений Организации Объединенных Наций в исследуемых областях и по статье 1.3 Устава, будет представлен на сорок девятой сессии.

Сноски

1/ Доклад о положении в области прав человека в Кувейте в период иракской оккупации (E/CN.4/1992/26), подготовленный для Комиссии г-ном Вальтером Келином, основан на гуманитарном праве. Ссылки на гуманитарное право содержатся во многих других докладах, например в докладе Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям (E/CN.4/1993/25, пункты 508-510) и в докладе Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях (E/CN.4/1993/46, пункты 60, 61, 664 и 684).

2/ В Руководящих принципах УВКБ за апрель 1993 года о деятельности в интересах перемещенных лиц утверждается, что УВКБ могло бы рассмотреть вопрос об участии в деятельности по смягчению причин внутреннего перемещения и содействовать разрешению конфликтов путем гуманитарных мероприятий. Такие мероприятия, как правило, должны дополнять общие усилия Организации Объединенных Наций в политической и гуманитарной областях.

3/ Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира, доклад Генерального секретаря, документы ООН.

Документ S/24111 (1992), подготовленный по просьбе Совета Безопасности.

См. также Gareth Evans, Co-operating for Peace. The Global Agenda for the 1990's and Beyond. Allen and Unwin, 1993.

4/ См. Human Rights Watch, The Lost Agenda - Human Rights and UN Field Operations. New York, 1993.

5/ См. Amnesty International, Peace-keeping and Human Rights. London, 1994, pp. 32-33 and notes 88-94.

6/ См. J.G. Gardam, "Proportionality and Force in International Law", (1993), American Journal of International Law, 391, p. 403 et seq.

7/ См. Amnesty International, op. cit. События в Сомали показывают, что администрация Организации Объединенных Наций не уделила должного внимания требованиям о соблюдении прав человека в рамках правовых гарантий - прав арестованных лиц на услуги юриста и на справедливое судебное разбирательство.

8/ См. Gardam, op. cit., p. 410, где предлагается распространить действие всех норм права в условиях вооруженного конфликта на операции Организации Объединенных Наций. Однако Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года не имеют для Организации Объединенных Наций обязательной силы, за исключением тех их положений, которые отражают нормы обычного права или сами стали такими нормами. Эти документы обязательны для подписавших их государств, которые должны привести в соответствие с ними свое внутреннее законодательство. В настоящее время МККК разрабатывает приемлемый для Организации Объединенных Наций механизм применения основного содержания положений этих конвенций и протоколов: С. Caratsch, "Humanitarian Design and Political Interference: Red Cross Work in the Post-Cold War Period". (1993) International Relations 301, p. 312. Генеральная Ассамблея неоднократно заявляла о том, что она руководствуется принципами, воплощенными в "принятых нормах гуманитарного права, закрепленных в Женевских конвенциях от 12 августа 1949 года и в Дополнительных протоколах к Конвенциям от 1977 года": см., например, резолюцию 46/133 о защите всех лиц от насильственных исчезновений.

9/ Подкомиссия в своей резолюции 1993/17 отвергла любое решение, узаконивающее массовые нарушения прав человека, дискриминацию или геноцид. В "комплексе идей" Генерального секретаря по решению кипрского вопроса, одобренном Советом Безопасности, эти проблемы не затрагивались. В данных идеях широко признавалось осуществимое в конечном счете право киприотов-греков, перемещенных после турецкого вторжения 1974 года, вернуться в свои дома и к своей собственности. В идеях не упоминается о каких-либо правах турецкого населения материковой части, поскольку перемещение части турецкого гражданского населения на территорию оккупированного Кипра противоречит статье 48 четвертой Женевской конвенции. См. доклад Генерального секретаря (S/24472) от 21 августа 1992 года, стр. 6-7 и 18-19.

Пункт 5 резолюции 3212 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 1 ноября 1974 года, одобренной резолюцией 365 (1974) Совета Безопасности от 13 декабря 1974 года.

10/ В статье J.C. O'Brien, "The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia", (1993) 87 American Journal of International Law (A.J.I.L.), 639, 692-4, из прагматических соображений отвергается предложение о том, что меры по достижению консенсуса (договор или решение Генеральной Ассамблеи) необходимы для учреждения такого суда. По мнению автора, подобные проявления жестокости представляют собой угрозу миру, и альтернативные средства решения были исчерпаны. А что, если бы эти проявления прекратились и был восстановлен порядок? Может ли такой суд быть учрежден in medias res? Может ли Совет в любое

время создавать специальные уголовные суды в целях поддержания мира, и каковы сроки выполнения таким судом своих обязанностей в отношении событий, происходящих после восстановления мира? Имеет ли Совет право учредить постоянный суд?

См. также Т. Meron, "War Crimes in Yugoslavia and the Development of International Law", (1994) 88 American Journal of International Law 78, о значении такого суда для гуманитарного права. Применение Организацией Объединенных Наций гуманитарного права обсуждается в статье D. Weissbrodt and P.L. Hicks, "Implementation of Human Rights and Humanitarian Law in Situations of Armed Conflict", International Review of the Red Cross, March-April 1993, pp. 120-138.

11/ См. V. Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", (1994) 43, International and Comparative Law Quarterly, 55, p. 68.

12/ Ibid., p. 55 et seq. В этой части обсуждается вопрос о применении санкций и рассказывается о других случаях выполнения Советом Безопасности своих уставных полномочий в свете установления правовой ответственности государств; также анализируется вопрос о том, существуют ли какие-либо ограничения полномочий Совета, когда он определяет, что ситуация оправдывает его действия, идущие вразрез с законными правами государств. Типичным исследованием вопроса о применении санкций является работа Gowlland-Debbas, Collective Responses to Illegal Acts in International Law. United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia, 1990.

13/ Следует предположить, что Совету Безопасности не известно о существовании таких недостатков или он не согласен с ними. Если бы дело обстояло иначе, то действия Совета противоречили бы нормам Организации Объединенных Наций, а именно статье 1 Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания, принятой Всемирной продовольственной конференцией, состоявшейся в Риме в 1974 году и одобренной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 3348 (XXIX) от 17 декабря 1974 года; в ней провозглашается неотъемлемое право каждого мужчины, женщины и ребенка быть свободными от голода и недоедания. В заключении Декларации подтверждается решимость участвующих государств полностью использовать систему Организации Объединенных Наций в деле ее осуществления.

14/ См. International Institute of Humanitarian Law, Current Problems of International Humanitarian Law, San Remo, 1993, p. 21. Гуманитарные проблемы, связанные с эмбарго: pp. 19-24 и ibid, H.-P. Gasser, "Protection of the Civilian Population of States under Embargo Measures", pp. 41-43.

15/ Основной вклад в их разработку внесли Л. Минеар и Т.Г. Вайс, опиравшиеся на результаты обсуждений в Юридическом институте международных исследований Томаса Д. Ватсона при Браунском университете, а также Группа по выработке политики в области беженцев. Эти принципы приведены в работе Minear and Weiss, Humanitarian Action in Time of War, Boulder, 1993, p. 20.

16/ Всемирная конференция по проблемам религии и мира, Нью-Йорк, 1994 год. Принцип полномочий отражает значение прав человека на самостоятельность и идеи специалистов в области беженского права, рассматривающих оказание помощи как первый шаг в осуществлении последовательных мероприятий для помощи, реконструкции, восстановления и устойчивого развития.

17/ Ср. F.P. Feliciano, International Humanitarian Law and Coerced Movement of Peoples Across State Borders. International Institute of Humanitarian Law, San Remo, 1983, p. 6. Автор пишет о том, что "принцип гуманности... используется как один из коротких путей к целой совокупности человеческих ценностей, каждая из которых в большей или меньшей степени относится к физической или моральной неприкосновенности и благополучию человеческой личности. Понимаемое таким образом гуманитарное право включало бы в себя не только международное право ведения вооруженного конфликта, но также и международное право в области беженцев и перемещенных лиц, а также в значительной, если не в наибольшей степени, - международное право в области прав человека".

18/ Статья 5.2 Декларации минимальных гуманитарных норм, принятой на совещании экспертов, созванном Институтом по правам человека при университете Або в Турку/Або, Финляндия (E/CN.4/Sub.2/1991/55), гласит: "Каждый раз, когда применение силы неизбежно, такое применение должно соответствовать серьезности правонарушения и цели, которую оно преследует".

19/ См. Evans, op. cit., pp. 156-158. В этом крайне ценном исследовании содержится подробный анализ роли Организации Объединенных Наций и международного сообщества в деле сохранения мира. Среди прочего, в нем указаны конкретные предложения по совершенствованию структур и деятельности системы Организации Объединенных Наций.

20/ Вскоре после этого операции УВКБ в Ираке были закреплены в Меморандуме о договоренности, подписанном с иракским правительством.

21/ Тщательно обоснованная позитивная трактовка права на коллективное гуманитарное вмешательство содержится в работе R.Y. Jennings and A. Watts, Oppenheim's International Law, vol. 1, 9th ed., London, 1992, p. 443. Радикальный подход применен Консультативным комитетом по правам человека и внешней политики Нидерландов, а также Консультативным комитетом по проблемам международного публичного права Нидерландов в докладе "The Use of Force for Humanitarian Purposes", Report No. 15, The Hague, 1992. Краткое резюме положений этого права дается в работе C. Greenwood, "Is there a Right of Humanitarian Intervention?" (1993) 49 The World Today, Royal Institute of International Affairs, pp. 33-40. Более подробно недавние случаи вмешательства и текущие аналитические работы на эту тему рассматриваются в статьях M.R. Hutchinson, "Restoring Hope: UN Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention", (1993) 34 Harvard International Law Journal, 624; T.J. Farer, "An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention"; in L.F. Damrosch and D.J. Scheffer (eds), Law and Force in the New International Order, Boulder, Westview, 1991, p. 185;

противоположные по смыслу правовые и здравые аргументы изложены в работе S.A. Rumage, "Panama and the Myth of Humanitarian Intervention in U.S. Foreign Policy: Neither Legal Nor Moral, Neither Just Nor Right", (1993), 10 Arizona Journal of International and Comparative Law, 1.

22/ Например, Консультативный комитет Нидерландов по правам человека и внешней политике, а также Консультативный комитет Нидерландов по вопросам международного права в работе "The Use of Force for Humanitarian Purposes", *ibid.*, p. 13, утверждали, что гуманитарное вмешательство со стороны государств в крайних случаях нарушений прав человека является допустимым, если сама Организация Объединенных Наций по какой-либо причине не способна принять решение. Комитеты аргументированно утверждают, что во избежание путаницы действия Организации Объединенных Наций должны определяться как "принудительные действия в гуманитарных целях".

23/ W.M. Reisman, "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2 (4)", (1984) 78 American Journal of International Law (A.J.I.L.) 624; "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", (1990) 84 A.J.I.L. 866, и A. D'Amato, "The Invasion of Panama was a Lawful Response to Tyranny", (1990) 84 A.J.I.L. 516. Позиция автора первой работы была подвергнута жесткой критике в статье O. Schachter in "The Legality of Pro-Democratic Invasions", (1984) 78 A.J.I.L. 645.

24/ Вопрос о действиях Организации Объединенных Наций в Гаити был решен в резолюции 45/2 Генеральной Ассамблеи от 10 октября 1990 года. В более поздней резолюции Совета Безопасности (841 (1993)) приводятся аргументы в пользу этих действий, а именно неспособность восстановить законное правительство президента Аристиды, сочетающаяся с массовыми перемещениями населения, которые обусловлены обстановкой страха перед преследованиями. (Точная характеристика "обстановки" является важной в отношении того, смогут ли отдельные лица доказать обоснованность своего страха перед преследованиями, дающую им право требовать статус беженцев, покинув Гаити и прибыв на территорию (или под юрисдикцию?) другого государства.) Более ранним примером практики государства, приводящего нарушения права на самоопределение в качестве оправдания вторжения, были действия Индии в Восточном Пакистане в 1971 году. Для ознакомления с другими аргументами и потенциальными изменениями см. T.M. Franck, "An Emerging Right to Democratic Governance", (1992) 86 American Journal of International Law (A.J.I.L.) 1.

25/ Дело об осуществлении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 8 April 1993, reprinted in (1993) 87 American Journal of International Law (A.J.I.L.) 505 at 516.

26/ F.M. Deng, Protecting the Dispossessed. Brookings Institution, Washington, 1993, p. 140. Автор указывает, что назревает необходимость пересмотра мировым сообществом понятия суверенитета и не соглашается с тем, что предоставление защиты и помощи лицам, перемещенным внутри страны, объединяет понятие суверенитета и

ответственности (pp. 14-20). На стр. 119 он утверждает, что правительство не может, прикрываясь суверенитетом, преднамеренно обрекать свое население на голод или другие страдания, тем самым лишая его защиты и ресурсов, необходимых для его выживания и благосостояния. Он предлагает, чтобы в случае неспособности правительства обеспечить защиту и помощь предполагалось, что международное сообщество должно начать действовать либо по приглашению этого правительства, либо согласно международному консенсусу. Автор считает, что эта предполагаемая мера соответствует традиционным взглядам на суверенитет. Ревизионистская позиция Рейсмана не предусматривает необходимости в подобных мерах или фикциях.

27/ Как представляется, Западноафриканское экономическое сообщество (ЗАЭС) может предпринять более долгосрочные действия в отношении Либерии, чем Организация Объединенных Наций - в отношении Сомали. У региональных организаций есть стимул действовать более активно, поскольку беспорядки в соседней стране имеют для них более тяжелые последствия. Великим державам нелегко найти в себе достаточно политической воли, чтобы участвовать в операциях на территории "дальних стран", если только это не обусловлено их стратегическими или экономическими интересами.

28/ См. работу M. Bettati, "The Right of Humanitarian Intervention or the Right of Free Access to Victims", (1992) 42 International Commission of Jurists. Review 1, в которой обновляются аргументы, содержащиеся в трудах M. Bettati and B. Kouchner, *Le Devoir d'Ingérence*, Paris, Denoël, 1987, и M. Bettati, "Un Droit d'Ingérence", Revue Générale de Droit International, Pub. No. 3/1991, 639-670.

29/ По своей компетенции, она не могла бы предусмотреть для себя такого права. В лучшем случае решение путем консенсуса свидетельствовало бы о принятии такого права как части международного обычного права. Кроме того, потребовалось бы наличие общей практики по данному вопросу, которая утвердилась в качестве закона.

30/ Дело компании "Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd." (Бельгия против Испании), 1970 год, Международный Суд.

31/ См. важное исследование T. Meron, Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law. Oxford, Clarendon Press, 1989.

32/ См. L. Doswald-Beck and S. Viha, "Humanitarian Law and Human Rights Law", International Revue of the Red Cross, March-April 1993, p. 94 and J. Meurant, "Humanitarian Law and Human Rights Law. Alike Yet Distinct", *ibid*, p. 89.

33/ См. J. Pictet, The Principles of International Humanitarian Law. Geneva, ICRC, 1966, p. 10. Автор считал, что международное гуманитарное право составлено из всех международных правовых положений, обеспечивающих уважение личности и ее благосостояние. Соответственно, гуманитарное право включает в себя как право войны, так и право в области прав человека.

.

34/ Т. Meron, "On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument", (1983) 77 A.J.I.L. 589-606.

35/ См. V. Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", (1994) 43 I.C.L.Q. 55; G.R. Watson, "Constitutionalism, Judicial Review and the World Court", (1993) 34 Harvard International Law Journal 1-45; и W.M. Reisman, "The Constitutional Crisis in the United Nations", (1993) 87 A.J.I.L. 83-100.

36/ Это подразумевается в судебных решениях по делу Локерби: Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libya v. U.S.), 1992 International Court of Justice 114 (Provisional Measures Order of April 14). См. T.M. Franck, "The 'Powers of Appreciation': Who is Ultimate Guardian of UN Legality?" (1992) 86 A.J.I.L. 519. В деле Локерби Суд отклонил решение о введении временных мер. Существо дела требует рассмотрения вопроса о том, будет ли жалоба Ливийской Арабской Джамахирии о том, что введение экономических санкций за неподчинение обязательному призыву Совета Безопасности выдать для предания суду двух ливийских граждан, обвиняемых в участии во взрыве самолета компании "Панамерикан" над Локерби, признана преимущественной на основании суверенного права Ливии судить своих граждан за преступления, которые они предположительно совершили, или же несогласие Ливии выдать их позволит Совету квалифицировать это несогласие как угрозу миру, призвать Ливию к подчинению и ввести в силу свое решение, принятое согласно статье 41 Устава.

37/ Комиссия по правам человека и подчиненная ей Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, созданные Экономическим и Социальным Советом в соответствии со статьей 68 в целях поощрения прав человека, несут ответственность за развитие концепций и норм в области прав человека, а также за наблюдение, отчетность и принятие мер по содействию их соблюдению путем окончательного открытого дипломатического обсуждения в Комиссии. Международный билль о правах и распространение специализированных договоров по правам человека о создании контрольных договорных органов привели к широкому принятию норм и к определенной степени их укрепления.

38/ См. T.M. Franck, "'The Powers of Appreciation': Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?" op. cit.; Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", op. cit.; Reisman, "The Constitutional Crisis in the United Nations", (1993) 87 A.J.I.L. 83, рассматривающий аргументы в пользу "судебного романтизма"; O. Schachter, "United Nations Law", (1994) 88 A.J.I.L. 1 p. 13 et seq; G.R. Watson, "Constitutionalism, Judicial Review and the World Court", (1993) 34 Harvard Int. L.J. 1-45.

39/ См. Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations, Advisory Opinion, International Court of Justice Reports (1949) 174; Certain Expenses of the United Nations, I.C.J. Reports (1962) 151; and South West Africa Cases (Second Phase) I.C.J. Reports (1966) 6.

40/ К такому выводу пришла Комиссия международного права; см. Ежегодник Комиссии международного права, 1966, II, стр. 220.

41/ Аргументы в пользу изменений и некоторые предложения, см. D.D. Caron, "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", (1993) A.J.I.L. 552-588; Reisman, "The Constitutional Crisis in the UN", op. cit.
