



Совет Безопасности

Distr.
GENERAL

S/1996/776
24 September 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ПИСЬМО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ, УЧРЕЖДЕННОГО
РЕЗОЛЮЦИЕЙ 724 (1991) ПО ЮГОСЛАВИИ, ОТ 24 СЕНТЯБРЯ 1996 ГОДА
НА ИМЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

От имени Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724 (1991) по Югославии, имею честь препроводить настоящим доклад о проведенном в Копенгагене совещании за круглым столом по вопросу о санкциях Организации Объединенных Наций применительно к бывшей Югославии. В качестве принимающей стороны совещания за круглым столом выступала Дания. Это совещание проходило под эгидой Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 24 и 25 июня 1996 года. Настоящий доклад был представлен Комитету на его 142-м заседании 19 сентября г-ном Бенни Кимбергом, Постоянным представителем Дании при Организации Объединенных Наций. При этом присутствовали также г-н Фредерик Раке, Координатор Европейского союза (ЕС)/ОБСЕ по санкциям, и г-н Ричардт Ворк, Директор Центра связи миссий по содействию осуществлению санкций (ЦСМСОС) в Брюсселе.

Члены Комитета выразили свою признательность за этот доклад. Было отмечено, что он содержит полезную информацию о тех уроках, которые извлечены из опыта применения санкций против бывшей Югославии. Доклад подготовлен на основе мнений представителей и экспертов из 29 стран, а также из Секретариата Организации Объединенных Наций, гуманитарных учреждений, Европейского союза, ОБСЕ, Организации Североатлантического договора (НАТО), Западноевропейского союза (ЗЕС) и Дунайской комиссии, которые имели прямое отношение к различным аспектам применения санкций и участвовали в работе совещания за круглым столом.

Комитет с интересом отметил различные предложения и мнения, содержащиеся в докладе, и решил препроводить его Вам, г-н Председатель, с тем чтобы Вы довели его до сведения членов Совета Безопасности для принятия любых мер, которые они могут счесть целесообразными.

Хуан СОМАВИА
Председатель
Комитет Совета Безопасности,
учрежденный резолюцией 724 (1991) по Югославии

Доклад совещания за круглым столом по вопросу о санкциях
Организации Объединенных Наций применительно к бывшей
Югославии, проведенного в Копенгагене 24-25 июня 1996 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Введение	1 - 15	3
II. Хронология событий и принимаемых решений	16 - 65	5
III. Замечания	66 - 80	13
IV. Рекомендации	81 - 101	15
V. Приложения*		

* Список участников, выступления общего характера, информация о структуре рабочих групп и обсуждавшихся вопросах, а также рабочие документы содержатся в приложениях к настоящему докладу. Эти приложения можно получить через ЦСМСОС в Генеральном директорате XXI Европейской комиссии в Брюсселе.

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Экономические санкции в отношении Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) и – на более позднем этапе – тех районов Республики Боснии и Герцеговины, которые находятся под контролем боснийско-сербских сил, оказались чрезвычайно эффективными. Они изменили поведение сербской стороны в этом конфликте и, возможно, стали главной причиной, по которой правительство в Белграде изменило свою политику и пошло на согласованное мирное урегулирование в Дейтоне, Соединенные Штаты Америки, в ноябре 1995 года.
2. Эти санкции были – в отличие от операций по поддержанию мира и оказанию гуманитарной помощи – единственным стратегическим инструментом Организации Объединенных Наций для сдерживания конфликта и восстановления мира и безопасности в регионе без применения вооруженной силы. Цель санкций, направленных против стороны, нарушающей резолюцию 752 (1992) Совета Безопасности, состояла в том, чтобы изменить поведение этой стороны и заставить ее соблюдать стандарты поведения, определенные международным правом.
3. Правовой основой этих санкций были имеющие обязательную силу решения, которые приняты Советом Безопасности на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций от имени международного сообщества ввиду наличия угрозы для международного мира и безопасности.
4. Практическому применению санкций государствами содействовало международное сотрудничество на региональном уровне в рамках (Конференции) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) при активной поддержке со стороны других региональных межправительственных организаций и учреждений, таких, как Европейский союз (Европейское сообщество) – ЕС, Западноевропейский союз (ЗЕС), Организация Североатлантического договора (НАТО) и Международная конференция по бывшей Югославии (МКБЮ).
5. Эта беспрецедентная формула скоординированных, межучрежденческих, международных совместных усилий, направленных на то, чтобы помочь государствам соблюдать режим обязательных экономических санкций, введенных Советом Безопасности, возможно, была одним из решающих факторов, которые превратили эти меры в ценный и эффективный инструмент политики, дозированного парирования угроз для международного мира и безопасности, создаваемых в данном случае.
6. Совет Безопасности, который своей резолюцией 1022 (1995) приостановил действие большинства экономических санкций против Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) после парафирования Мирного соглашения в Дейтоне, признал значение этого международного сотрудничества.
7. Совет Безопасности выразил признательность соседним государствам, а также миссии МКБЮ, Координатору ЕС/ОБСЕ по санкциям, миссиям по содействию осуществлению санкций (МСОС) и их Центру связи миссий по содействию осуществлению санкций (ЦСМСОС), операции ЗЕС на Дунае и операции "Шарп гард" НАТО/ЗЕС в Адриатическом море "за их весомый вклад в достижение мира путем переговоров".

8. Механизм экономических санкций тесно связан с концепцией коллективной безопасности и мерами по предотвращению или сдерживанию вооруженного конфликта, а также с общим вопросом о принуждении к соблюдению международного права. Эти вопросы находятся в центре дискуссий относительно эффективности системы Организации Объединенных Наций.

9. Вследствие важности этих вопросов было решено, что было бы целесообразным сохранить опыт, накопленный различными учреждениями в ходе обеспечения режима санкций Организации Объединенных Наций против бывшей Югославии.

10. С этой целью под эгидой ОБСЕ было проведено совещание за круглым столом, чтобы оценить эффективность принятия обязательных мер и соответствующий опыт национальных органов и международных организаций, вовлеченных в эти усилия, и повысить эффективность аналогичных операций в будущем.

11. Идея такого совещания за круглого столом сначала обсуждалась бывшим Координатором ЕС/ОБСЕ по санкциям г-ном Антонио Наполитано с Секретариатом Организации Объединенных Наций, а затем 1 декабря 1995 года была одобрена в Вене Группой связи ЕС/ОБСЕ по санкциям.

12. Решение о проведении совещания за круглым столом было принято в конце 1995 года действующим Председателем ОБСЕ г-ном Ласло Ковачем, министром иностранных дел Венгрии. В январе Дания, будучи одним из членов Тройки ОБСЕ, предложила провести совещание за круглым столом 24-25 июня 1996 года в Копенгагене.

13. Совещание за круглым столом стало форумом, на котором те, кто сыграл ведущую роль в разработке концепции, осуществлении и обеспечении международного сотрудничества в целях поддержки санкций Организации Объединенных Наций в отношении бывшей Югославии, могли обсудить оперативные, организационные и практические вопросы, связанные с опытом применения этих санкций, а также имели возможность изложить свои замечания и рекомендации. В центре дискуссий, которые носили неофициальный характер, были координация деятельности, роль и взаимоотношения международных и региональных организаций и национальных органов, участвовавших в применении санкций.

14. Устроителем совещания за круглым столом было министерство иностранных дел Дании, представленное г-ном Вильямом Фриисом Мёллером, а его сопредседателями были Координатор ЕС/ОБСЕ по санкциям Фредерик Раке и Директор ЦСМСОС Ричардт Ворк. Докладчиками были Чилла Абрахам Нади из Венгрии, Кристин Конрой из Австралии и Ером Янсен из Нидерландов.

15. Было отмечено согласие по ряду замечаний и рекомендаций, которые могут оказаться полезными для национальных органов и международных организаций при осуществлении будущих режимов санкций. Эти замечания и рекомендации содержатся в настоящем докладе Координатора ЕС/ОБСЕ по санкциям, подготовленном в консультации с Секретариатом Организации Объединенных Наций и ЦСМСОС и представленном Данией - в ее качестве устроителя совещания за круглым столом - Председателю Совета Безопасности, Председателю Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 724 (1991) по Югославии, и действующему Председателю ОБСЕ.

II. ХРОНОЛОГИЯ СОБЫТИЙ И ПРИНИМАЕМЫХ РЕШЕНИЙ

16. Серьезные бои в Хорватии начались в июне 1991 года, когда эта республика и ее северный сосед – Словения объявили о своей независимости от Социалистической Федеративной Республики Югославии, а сербы, проживавшие в Хорватии, которым оказала помощь Югославская народная армия (ЮНА), выступили против этого шага. После того как усилия Европейского сообщества, предпринятые в середине 1991 года в целях прекращения боевых действий и урегулирования кризиса в рамках Конференции по Югославии, оказались безуспешными, Организация Объединенных Наций стала активно заниматься положением в Югославии.

Эмбарго на поставки оружия

17. 25 сентября 1991 года Совет Безопасности, который провел заседание на уровне министров, единогласно принял резолюцию 713 (1991), в которой он выразил глубокую обеспокоенность боевыми действиями и призвал все государства безотлагательно ввести "всеобщее и полное эмбарго на все поставки оружия и военного снаряжения в Югославию". Совет высоко оценил и полностью поддержал усилия, которые до этого предпринимались Европейским сообществом и его государствами-членами при поддержке государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в направлении восстановления мира и диалога в Югославии.

18. Поскольку боевые действия продолжались, Организация Объединенных Наций оказалась еще более вовлеченной в эти события к концу года. 15 декабря Совет Безопасности в своей резолюции 724 (1991) утвердил доклад Генерального секретаря, который содержал план возможной миротворческой операции, и постановил учредить комитет (ныне известный под названием Комитет по санкциям) со своим мандатом для обеспечения эффективного соблюдения всеобщего и полного эмбарго, введенного резолюцией 713.

19. В своей резолюции 743 (1992) от 21 февраля 1992 года Совет Безопасности постановил учредить Силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) и просил Генерального секретаря незамедлительно развернуть те элементы Сил, которые могут содействовать разработке плана осуществления полного развертывания СООНО в кратчайшие возможные сроки. В своей резолюции 749 (1992) от 7 апреля Совет Безопасности постановил санкционировать полное развертывание СООНО в кратчайшие возможные сроки.

20. 15 мая 1992 года Совет Безопасности в своей резолюции 752 (1992) потребовал, чтобы все стороны и все другие, кого это касается, в Боснии и Герцеговине немедленно прекратили боевые действия, чтобы любое вмешательство из-за пределов Боснии и Герцеговины прекратилось, а также чтобы незамедлительно прекратились любые попытки изменения этнического состава населения и чтобы эти подразделения Югославской народной армии и элементы Хорватской армии были либо выведены, либо переданы под юрисдикцию правительства Боснии и Герцеговины, либо распущены и разоружены, а их вооружение поставлено под эффективный международный контроль.

21. 18 и 20 мая 1992 года Совет принял резолюции, рекомендующие Генеральной Ассамблее принять в члены Организации Объединенных Наций Республику Хорватию, Республику Словению и Республику Боснию и Герцеговину (резолюции 753 (1992), 754 (1992) и 755 (1992)). 22 мая Ассамблея приняла резолюции 46/236, 46/237 и 46/238 и тем самым приняла эти страны в члены Организации Объединенных Наций. 27 апреля 1992 года Сербия и Черногория провозгласили себя Союзной Республикой Югославией.

Экономические санкции

22. 30 мая 1992 года Совет в своей резолюции 757 (1992) заявил, что положение в Боснии и Герцеговине и в других частях бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии представляет собой угрозу международному миру и безопасности; осудил тот факт, что власти в Союзной Республике Югославии (Сербия и Черногория) не принимают эффективных мер во исполнение требований резолюции 752 (1992), и, действуя на основании главы VII Устава, постановил ввести всеобъемлющие экономические санкции против этой страны. Комитету, учрежденному резолюцией 724 (1991), было поручено следить за осуществлением этих обязательных мер.

23. Резолюция 757 (1992) запретила любую международную торговлю с Союзной Республикой Югославией (Сербия и Черногория), в том числе перевод финансовых средств в любых целях, за исключением платежей, осуществляемых только для медицинских целей и платежей за продукты питания. Она запретила также воздушное сообщение с Союзной Республикой Югославией (Сербия и Черногория), обслуживание самолетов, спортивные обмены, научно-техническое сотрудничество, культурные обмены и официальные поездки.

24. В своей резолюции 760 (1992) от 18 июня 1992 года Совет Безопасности постановил, что некоторые запреты, содержащиеся в резолюции 757 (1992), не должны применяться, если на то будет получено одобрение Комитета, учрежденного резолюцией 724 (1991), в соответствии с упрощенной и ускоренной процедурой "отсутствия возражений" в отношении товаров и продукции на основные гуманитарные потребности.

25. Тем временем дипломатические усилия, нацеленные на политическое урегулирование конфликта в бывшей Югославии, продолжались. 24 июля 1992 года Совет Безопасности предложил Европейскому сообществу, чтобы оно в сотрудничестве с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций рассмотрело возможность расширения и активизации деятельности Конференции по Югославии, проводимой Европейским сообществом, с тем чтобы дать новый импульс урегулированию различных конфликтов и споров на территории бывшей Югославии путем переговоров.

26. Затем Европейское сообщество предложило Генеральному секретарю, чтобы он вместе с премьер-министром Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, который в то время был Председателем Совета министров Европейского сообщества, стал сопредседателем Международной конференции по бывшей Югославии (МБКЮ), созываемой в Лондоне 26-28 августа 1992 года.

27. Эта конференция приняла Заявление о принципах согласованного урегулирования проблем бывшей Югославии и достигла ряда других соглашений. Кроме того, она создала под общим руководством постоянных сопредседателей Конференции Координационный комитет, сопредседателями которых были назначены личный посланник Генерального секретаря Сайрус Вэнс и лорд Оуэн, который ранее сменил лорда Каррингтона на должности посредника от Европейского сообщества.

Установление фактов

28. В ходе своих заседаний в Лондоне МКБЮ решила также положительно отреагировать на просьбы стран, являющихся соседями Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория), о предоставлении им международной помощи при осуществлении экономических санкций.

29. Президиуму и Комиссии Европейского сообщества было поручено обеспечить такое международное сотрудничество. Вскоре после этого были организованы совместные миссии по установлению фактов, в которых принимали участие сотрудники таможенных служб из Соединенных Штатов Америки, государств – членов Европейского сообщества (ЕС) и государств – участников СБСЕ, а также должностные лица из Европейской комиссии.

30. Эти миссии по установлению фактов позволили дать оценку трудностей, с которыми столкнулись национальные органы в ходе их усилий по применению экономических санкций против Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория), и заложили основу для международного сотрудничества в поддержку осуществления этих санкций. Они также установили, что международная помощь может содействовать законной торговле и потоку товаров и услуг в целях удовлетворения основных гуманитарных потребностей благодаря применению правильных и эффективных процедур контроля.

31. На основе докладов миссий по установлению фактов Комитет старших должностных лиц СБСЕ и вновь созданная Группа связи ЕС/СБСЕ по санкциям провели свои заседания 18 и 28 сентября 1992 года, соответственно, в Вене и утвердили оперативные меры по оказанию технической помощи в рамках СБСЕ в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией и Соединенными Штатами.

Миссии по содействию осуществлению санкций

32. Оперативные меры заключались в том, что в странах, расположенных по соседству с Союзной Республикой Югославией (Сербия и Черногория), государства – участники СБСЕ разместили таможенных работников в рамках миссий по содействию осуществлению санкций (МСОС). Было признано, что эти работники должны быть высококвалифицированными и должны иметь в своем распоряжении необходимые средства связи.

33. Европейская комиссия обязалась создать центр связи и координации в поддержку этих миссий. Первые три МСОС стали функционировать в октябре 1992 года в Болгарии, Венгрии и Румынии, а Центр связи миссий по содействию осуществлению санкций (ЦСМСОС) был создан в Брюсселе. Он разместился в помещениях Генерального директората XXI по таможенным службам и косвенному налогообложению при Европейской комиссии.

34. ЦСМСОС финансировался Европейской комиссией и начал свою работу 5 октября 1992 года. К марту 1995 года в штат ЦСМСОС входили 26 специалистов, в том числе таможенники, специалисты по информатике и 1 специалист по бюджету, а также 4 секретаря. Европейская комиссия выделила 10 специалистов из этого числа, в то время как работу остальных 16 специалистов финансировали Австрия, Германия, Греция, Италия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Франция, Швейцария и Швеция.

35. ЦСМСОС способствовал установлению связей и координации между миссиями по содействию осуществлению санкций и национальными органами принимающих стран, проводил расследования в

тех случаях, когда имелись подозрения относительно нарушения санкций, и готовил отчеты для Комитета Организации Объединенных Наций по санкциям и Группы связи ЕС/ОБСЕ по санкциям.

Координатор Европейского союза/Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по санкциям

36. Для обеспечения эффективности этой операции большое значение имел тот факт, что впервые был учрежден пост независимого международного Координатора по санкциям. В соответствии со своим решением от 18 сентября 1992 года о создании миссий по содействию осуществлению санкций в целях оказания помощи соседним странам в осуществлении санкций против Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) Комитет старших должностных лиц СБСЕ признал, что по дипломатическим каналам необходимо осуществлять надзор за деятельностью МСООС, национальных органов и региональных или международных организаций по санкциям, а также координировать эту деятельность, и 4 февраля 1993 года решил учредить должность Координатора ЕС/СБСЕ, а затем ЕС/ОБСЕ по санкциям. Координатору по санкциям было обеспечено тесное сотрудничество и поддержка со стороны ЦСМСОС.

37. На основе мандата, утвержденного Комитетом старших должностных лиц СБСЕ, Координатор по санкциям следил за всей операцией по применению санкций. Он осуществлял координацию на политическом уровне с соответствующими правительствами и обеспечивал координацию между такими правительствами, а также между соответствующими международными организациями и учреждениями, участвующими в этих усилиях. Он консультировал национальные органы по вопросам повышения эффективности применения санкций и, что самое важное, представлял отчеты Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 724 (1991) по Югославии, а также поддерживал связь с этим Комитетом.

38. Координатор по санкциям не только поддерживал национальные и международные усилия, направленные на применение санкций, но и оказывал значительную помощь Комитету по санкциям в деле выполнения его функций, касающихся наблюдения.

Укрепление режима санкций

39. По мере обострения конфликта Совет Безопасности предпринимал шаги в целях усиления механизма экономических санкций, в том числе на Дунае. В своей резолюции 787 (1992) от 16 ноября 1992 года Совет постановил запретить также транзитные перевозки через Союзную Республику Югославию (Сербия и Черногория) определенных товаров, за исключением тех случаев, когда такие транзитные перевозки санкционированы конкретно в каждом отдельном случае.

40. Совет Безопасности постановил также, что любое судно, в котором основная или контрольная доля участия принадлежит физическому или юридическому лицу, находящемуся в Союзной Республике Югославии (Сербия и Черногория) или действующему с ее территории, считается судном этой республики, независимо от флага, под которым плавает это судно. Совет призвал государства, действуя индивидуально или через региональные учреждения или соглашения, использовать такие соразмерные конкретным обстоятельствам меры, которые могут оказаться необходимыми, чтобы останавливать все морские суда, проходящие по Дунаю в обоих направлениях, для досмотра и проверки их грузов и места назначения и для обеспечения строгого осуществления положений резолюций 713 (1991) и 757 (1992).

Дунайская операция Западноевропейского союза

41. Для того чтобы оказать помощь прибрежным государствам, предпринимающим усилия по организации этих мероприятий на Дунае, к ЗЕС обратились с просьбой рассмотреть вопрос о развертывании таможенных/полицейских сил на Дунае. Совет министров Западноевропейского союза при участии наблюдателей от прибрежных государств, СБСЕ, Европейской комиссии и НАТО на своем заседании в Люксембурге, состоявшемся 5 апреля 1993 года, постановил организовать патрульную операцию на Дунае, в которой будут принимать участие восемь сторожевых катеров. Их экипаж должен включать таможенных и полицейских сотрудников из прибрежных государств и ЗЕС. С 19 июня 1993 года дунайская операция ЗЕС проводилась в полном объеме в Румынии, Венгрии и Болгарии.

42. Тем временем дипломатические усилия по установлению мира в Боснии и Герцеговине продолжались на основе принципов, принятых Международной конференцией по бывшей Югославии на ее лондонской сессии в августе 1992 года. С сентября 1992 года сопредседатели Координационного комитета Конференции Сайрус Вэнс и лорд Оуэн проводили серию сложных, с трудом проходивших переговоров с вовлеченными сторонами – боснийским правительством, боснийскими хорватами и боснийскими сербами. 4 января 1993 года, во время женевского раунда переговоров, сопредседатели представили вовлеченным сторонам всеобъемлющий пакет предложений в качестве основы для справедливого и прочного мира. Этот пакет предложений стал известен как мирный план Вэнса-Оуэна.

Дальнейшее укрепление режима санкций

43. 17 апреля 1993 года Совет Безопасности принял резолюцию 820 (1993), в которой он приветствовал мирный план Вэнса-Оуэна для Боснии и Герцеговины и приветствовал также то обстоятельство, что этот план был полностью принят двумя боснийскими сторонами. В то же время Совет выразил серьезную озабоченность в связи с тем, что боснийская сербская сторона отказалась полностью принять этот план.

44. Совет постановил значительно усилить режим санкций, введенный против Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория), через девять дней после даты принятия этой резолюции, если боснийская сербская сторона не подпишет мирный план и не прекратит свои вооруженные нападения в Боснии и Герцеговине. Эти более строгие санкции были нацелены на то, чтобы предотвратить перенаправление в эту страну сухопутным или морским путем товаров и продукции и заблокировать все средства этой страны, которые имеются в других государствах.

45. Несмотря на усилия сопредседателей Координационного комитета МКБЮ, боснийская сербская сторона продолжала отвергать мирный план. Предельный срок, установленный резолюцией 820 (1993) Совета Безопасности, прошел, и новый, более жесткий режим санкций вступил в силу в полночь 26 апреля 1993 года.

46. Эти дополнительные санкции заключались в следующем: предотвращение перенаправления в Союзную Республику Югославию (Сербия и Черногория) товаров, которые, как утверждается, имеют другие пункты назначения; выдача Комитетом по санкциям разрешений на транзитную перевозку грузов по Дунаю; судам, зарегистрированным в этой стране, находящимся в ее собственности, эксплуатируемым ею или подозреваемым в нарушении резолюций Совета, было запрещено проходить через сооружения на территории государств; государствам было разрешено заблокировать любые средства, принадлежащие этой стране, и обеспечить, чтобы эти средства не предоставлялись в распоряжение югославских властей.

47. Резолюция 820 (1993) запретила также всем коммерческим морским судам заходить в территориальные воды Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория), за исключением

тех случаев, когда это в каждом конкретном случае санкционируется Комитетом, учрежденным резолюцией 724 (1991), или когда возникают непредвиденные обстоятельства. Это положение потребовало усиления наблюдения за движением коммерческих судов в Адриатическом море.

Операция Западноевропейского союза/Организации Североатлантического договора "Шарп гард"

48. Операции в Адриатическом море начали осуществляться еще 16 июля 1992 года, когда силы ЗЕС и НАТО приступили к выполнению самостоятельных миссий по патрулированию, руководствуясь независимыми друг от друга решениями, принятыми, однако, одновременно – в Хельсинки 10 июля – советами министров ЗЕС и НАТО. В октябре 1992 года они были усилены постоянным оперативным соединением ОБМС НАТО на Атлантике. Задача состояла, в частности, в том, чтобы задерживать и препровождать, не применяя силы, предполагаемых нарушителей в порты Италии и Албании.

49. Принятие резолюции 820 (1993) обусловило необходимость объединения усилий НАТО и ЗЕС. На совместной сессии их советов, состоявшейся 8 июня 1993 года, было принято решение приступить к проведению, под единым командованием и управлением, совместной операции под условным названием "Шарп гард". Цель операции состояла в следующем: проверять все суда в акватории Адриатического моря, при необходимости задерживая и препровождая их в итальянские порты, где силами итальянской береговой охраны проводились бы досмотр их грузов и проверка судовых документов, после чего суда, получившие на то разрешение, могли бы продолжать свой путь. Было разрешено в случае необходимости применять силу. Четырнадцать стран предоставили силы и средства для операции "Шарп гард", оперативное управление которой должен был осуществлять командующий ВМС НАТО на ЮЕ ТВД, штаб которого находится в Неаполе.

50. Между тем продолжали предприниматься дипломатические усилия по урегулированию этого кризиса. 20 августа Сопредседатели Координационного комитета МКБЮ лорд Оуэн и Турвалд Столтенберг, который сменил Сайруса Вэнса на посту Специального посланника Генерального секретаря, представили мирный план Оуэна-Столтенберга. Этот план 28 августа был принят хорватской и сербской сторонами в конфликте, однако 27 сентября был отвергнут боснийским парламентом. 8 ноября Германия и Франция представили на рассмотрение Совета Европейского сообщества новый план, который был принят 22 ноября и стал известен как План действий Европейского союза. В ноябре и декабре он был обсужден в Женеве с участием лидеров воюющих сторон, а также Сопредседателей Координационного комитета МКБЮ, однако эти обсуждения не дали положительных результатов.

Поворотный пункт

51. Конфликт в Боснии и Герцеговине к этому моменту продолжался уже третий год. С участием сторон был разработан целый ряд мирных планов, которые затем были отвергнуты той или другой стороной. План действий Европейского союза был последним по счету. Учитывая этот опыт и стремясь содействовать мирному процессу, правительство Соединенных Штатов выступило с инициативой проведения консультаций, которые начались в конце февраля 1994 года в Вашингтоне. Они привели к подписанию 1 марта Вашингтонских соглашений о создании боснийско-хорватской федерации и Контактной группы в составе пяти стран, а именно Германии, Российской Федерации, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов и Франции, призванной работать в сотрудничестве с МКБЮ.

52. Первое заседание Контактной группы на уровне министров состоялось в Женеве 13 мая. 6 июля состоялось второе заседание Контактной группы на уровне министров, на котором сторонам был предложен план территориального урегулирования. Согласно представленной карте, 51 процент территории отходил к боснийско-хорватской федерации и 49 процентов – боснийскому сербскому образованию. Контактная группа, получив поддержку Совета Безопасности и Совета министров Европейского союза, настоятельно призвала стороны согласиться с этим предложением, если только стороны не смогут договориться между собой об изменениях. В конце июля боснийско-хорватская федерация согласилась с предложенной картой. Ее примеру последовали Республика Хорватия и Союзная Республика Югославия (Сербия и Черногория). Боснийская сербская сторона к концу июля еще не согласилась с планом.

53. 4 августа 1994 года правительство Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) приняло решение разорвать политические и экономические отношения с "Республикой Сербской" и закрыть границу с "Республикой Сербской" для всего транспорта, за исключением транспорта, перевозящего продукты питания, одежду и медикаменты.

Миссия Международной конференции по бывшей Югославии

54. По просьбе Генерального секретаря один из Сопредседателей Координационного комитета МКБЮ, г-н Столтенберг, реагируя на это важное событие, 12-14 августа посетил Белград, где обсудил с президентом Милошевичем вопрос об осуществлении объявленных мер по закрытию границы и проверке их выполнения.

55. 5 сентября министр иностранных дел Йованович направил Сопредседателям письмо, напомнив о предложении, которое было ранее выдвинуто правительством Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) и суть которого сводилась к тому, что представители международных гуманитарных организаций вместе с представителями местного Красного Креста могли бы создать совместные контрольные посты в тех местах, где организуется и откуда отправляется гуманитарная помощь.

56. 17 сентября правительство Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) согласилось с предложением Сопредседателей Координационного комитета МКБЮ о создании миссии, состоящей из международных гражданских сотрудников, для осуществления контроля за поставками гуманитарной помощи из Сербии и Черногории в Боснию и Герцеговину.

57. Местом базирования этой миссии был выбран Белград, а в силу того, что ответственность за осуществление контроля на пограничных контрольно-пропускных пунктах по-прежнему несло белградское правительство, члены Миссии получили возможность совместно с представителями югославского Красного Креста работать в местах, где организовывалась и откуда отправлялась

гуманитарная помощь, а также работать бок о бок с югославскими таможенниками и досматривать любые пересекавшие границу транспортные средства, которые, по их мнению, могли перевозить иные грузы, чем товары, предназначенные исключительно для удовлетворения гуманитарных потребностей.

58. Такое развитие событий продемонстрировало эффективность санкций, введенных Организацией Объединенных Наций. Они способствовали принятию белградским правительством решения о том, чтобы разорвать отношения с боснийской сербской стороной, закрыть границу для всех товаров, за исключением предметов гуманитарной помощи, и сотрудничать с МКБЮ в обеспечении того, чтобы границу пересекали лишь товары, предназначенные для удовлетворения гуманитарных потребностей.

59. 23 сентября 1994 года Совет Безопасности оперативно отреагировал на такое развитие событий, с одной стороны, укрепив все меры, предусмотренные в его предыдущих соответствующих резолюциях, и распространив их действие на те районы Республики Боснии и Герцеговины, которые находились под контролем сил боснийских сербов (резолюция 942 (1994)), а с другой стороны – приостановив действие некоторых санкций, введенных против Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория), (резолюция 943 (1994)).

60. Эти меры осуществлялись в полном объеме до ноября 1995 года. Эффективному осуществлению этих мер способствовали усилия Координатора ЕС/ОБСЕ по санкциям, базировавшегося в Брюсселе, миссий по содействию осуществлению санкций, действовавших во всех соседних странах, ЦСМСОС и Европейской комиссии в Брюсселе, Дунайской патрульной миссии ЗЕС, всех участников операции ЗЕС/НАТО "Шарп гард", осуществлявшейся в Адриатическом море, и Миссии МКБЮ, активно действовавшей на границе между Союзной Республикой Югославией (Сербия и Черногория) и теми районами Республики Боснии и Герцеговины, которые находились под контролем сил боснийских сербов.

Приостановка санкций и прекращение действия эмбарго на поставки оружия

61. 21 ноября 1995 года президенты Республики Боснии и Герцеговины, Республики Хорватии и Союзной Республики Югославии после интенсивных и продолжительных непрямых переговоров, проведенных по предложению правительства Соединенных Штатов в Дейтоне, парафировали Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине. На следующий день Совет Безопасности принял резолюции 1021 и 1022 (1995).

62. В резолюции 1021 (1995) Совет определил условия и сроки прекращения действия эмбарго на поставки оружия, введенного в соответствии с резолюцией 713 (1991). Во исполнение просьбы, содержащейся в пункте 1 резолюции 713 (1991), Генеральный секретарь 14 декабря 1995 года представил Совету Безопасности доклад, в котором сообщалось о том, что Республика Босния и Герцеговина, Республика Хорватия, Союзная Республика Югославия и другие соответствующие стороны в этот день подписали в Париже в ходе официальной церемонии Мирное соглашение.

63. С учетом этого было решено, что действие эмбарго прекращается, за некоторыми исключениями, оговоренными в резолюции, 13 марта 1996 года. 18 июня 1996 года Председатель Совета Безопасности и Председатель Комитета по санкциям заявили, что действие всех положений, касающихся эмбарго на поставки оружия, прекратилось.

64. В резолюции 1022 (1995) Совет Безопасности постановил, в частности, незамедлительно приостановить на неограниченный срок действие подавляющей части санкций, введенных против

Союзной Республики Югославии. Совет определил также условия прекращения действия санкций и условия их повторного введения. Санкции против боснийской сербской стороны были сохранены до момента выполнения ею определенных обязательств.

65. Меры, введенные против боснийской сербской стороны, были приостановлены на неограниченный срок начиная с 27 февраля 1996 года, после того как накануне Совет Безопасности был информирован о том, что, по оценке Командующего Силами по выполнению Соглашения (СВС) в Боснии и Герцеговине, силы боснийских сербов покинули зоны разъединения, предусмотренные в Общем рамочном соглашении о мире в Боснии и Герцеговине и приложениях к нему (в совокупности именуемых "Мирным соглашением").

III. ЗАМЕЧАНИЯ

66. Участники совещания за круглым столом пришли к общему выводу о том, что обязательные меры, принятые Советом Безопасности на основании главы VII Устава против Союзной Республики Югославии (Сербия и Черногория) и, на последующем этапе, против тех районов Республики Боснии и Герцеговины, которые находились под контролем сил боснийских сербов, обеспечили достижение целей, поставленных Советом Безопасности.

67. Особо эффективными, как было, в частности, отмечено, оказались экономические санкции. Они явно привели к изменению поведения сербской стороны в конфликте в бывшей Югославии и, возможно, явились наиболее важным единичным фактором, побудившим белградское правительство подписать достигнутое в ходе переговоров в Дейтоне мирное соглашение, положившее конец более чем четырехлетней ужасной войне в бывшей Югославии.

68. Югославский опыт подтверждает более общий вывод о том, что эффективно соблюдаемый режим санкций Организации Объединенных Наций может быть убедительным и эффективным инструментом политики, который можно применять в рамках поэтапного реагирования на угрозы международному миру и безопасности. В то же время следует учесть ряд уроков, извлеченных из югославского опыта – как в плане повышения эффективности санкций, так и с точки зрения необходимости совершенствования этого инструмента, в частности в целях сведения к минимуму негативного воздействия санкций на гуманитарное положение гражданского населения.

69. Было общепризнано, что инструмент санкций пока еще относительно слабо развит и недостаточно совершенен; это обусловлено прежде всего тем, что его применяли лишь несколько раз, главным образом после окончания "холодной войны". Замечания и рекомендации в отношении его дальнейшего совершенствования направлены, с одной стороны, на повышение уровня эффективности осуществления и обеспечения соблюдения санкций и, с другой стороны, на сведение к минимуму неумышленно вызванных страданий гражданского населения. Этого можно было бы добиться на этапе принятия решений Советом Безопасности и Комитетом по санкциям, а также в рамках сотрудничества с международными гуманитарными организациями и между ними.

70. Санкции – это исключительно серьезный и вызывающий большую озабоченность вопрос, и применять их следует с величайшей осторожностью. Санкции необходимо вводить в строгом соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, ставя четкие цели, предусматривая процедуру проведения регулярных обзоров и четко оговаривая условия их отмены.

71. Главная ответственность за эффективное осуществление санкций Организации Объединенных Наций лежит на государствах. В этой связи участники совещания за круглым столом отметили особое положение соседних с Союзной Республикой Югославией (Сербия и Черногория)

государств. Они не только имели общую границу с этой страной; им пришлось разорвать традиционно активные торговые связи с ней; кроме того, в момент введения санкций они находились на этапе глубоких экономических преобразований.

72. Участники совещания за круглым столом признали решающую роль, которую сыграли соседние страны в обеспечении столь эффективных санкций в отношении бывшей Югославии, и высоко оценили их инициативу – обращение к международному сообществу за помощью в укреплении их способности обеспечить эффективное осуществление обязательных мер, введенных Советом Безопасности.

73. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе обеспечила надлежащие рамки для необходимого содействия осуществлению санкций на основе международного сотрудничества между ее членами и при активной поддержке Европейского союза, Западноевропейского союза и Организации Североатлантического договора, а также Международной конференции по бывшей Югославии.

74. Миссии по содействию осуществлению санкций, работавшие в соседних странах, и Центр связи миссий по содействию осуществлению санкций, созданный в Брюсселе, оказали этим странам неоценимую помощь в их усилиях по осуществлению санкций. Действия высококвалифицированного персонала МСОС и ЦСМСОС, а также стран, предоставивших персонал и технические средства, получили очень высокую оценку.

75. Создание – впервые – должности международного Координатора по санкциям с четко сформулированным ОБСЕ мандатом – осуществлять наблюдение за ходом осуществления санкций, обеспечивать координацию и связь с правительствами и между правительствами стран региона, давать государствам советы о том, каким образом лучше осуществлять санкции, поддерживать связь с Комитетом по санкциям и представлять ему доклады – во многом способствовало успеху всей операции.

76. Эффективная связь с соседними государствами и Комитетом по санкциям и между ними оказалась одним из важных факторов в деле укрепления способности Комитета контролировать осуществление обязательных мер, введенных Советом Безопасности.

77. Возглавляемая Координатором ЕС/ОБСЕ по санкциям Группа связи ЕС/ОБСЕ по санкциям, ежемесячно собиравшаяся в штаб-квартире ОБСЕ в Вене, успешно выполняла роль форума по проведению оперативных консультаций и обеспечению координации с

национальными органами власти и международными организациями и учреждениями, участвовавшими в осуществлении санкций Организации Объединенных Наций в отношении бывшей Югославии, и между ними.

78. Эта уникальная и беспрецедентная формула скоординированного, межучрежденческого, международного сотрудничества на региональном уровне в поддержку усилий национальных правительств по осуществлению обязательных мер, принятых Советом Безопасности, как было признано, явилась главным фактором обеспечения эффективности санкций в отношении бывшей Югославии.

79. В этой связи участники совещания за круглым столом с удовлетворением отметили признательность, выраженную Советом Безопасности, в его резолюции 1022 (1995), соседним с Союзной Республикой Югославией (Сербия и Черногория) государствам и региональным организациям, оказавшим международное содействие осуществлению санкций, "за их весомый вклад в достижение мира путем переговоров".

80. Главный урок, извлеченный из югославского опыта, состоял в том, что безотлагательное осуществление и обеспечение неукоснительного соблюдения обязательных мер, принятых Советом Безопасности, имеют исключительно важное значение для достижения целей, поставленных Советом, и что существенный вклад в это могут внести надлежащие процедуры организации международного сотрудничества и оказания государствам помощи в их усилиях.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

81. На совещании за круглым столом был внесен ряд рекомендаций в отношении мер, которые необходимо принять на международном уровне в целях укрепления способности правительств эффективно осуществлять меры, введенные Организацией Объединенных Наций в ответ на угрозы международному миру и безопасности. Это могло бы укрепить способность государств содействовать предотвращению или сдерживанию вооруженных конфликтов и вносить более эффективный вклад в усилия по обеспечению соблюдения и защите международного права.

82. Безотлагательное осуществление и обеспечение неукоснительного соблюдения санкций также важны для уменьшения опасности нежелательного ухудшения гуманитарного положения в государстве-объекте санкций, а также для ограничения масштабов особых экономических побочных последствий санкций для третьих стран, в частности соседних стран. Один из важных элементов рекомендаций предусматривает совершенствование инструмента экономических санкций и ослабление неумышленно вызванных страданий гражданского населения.

83. Страны должны разработать законы, касающиеся осуществления обязательных решений Совета Безопасности, однако им может потребоваться помощь в обеспечении ввода таких законов в действие. Разработка более стандартных переходных процедур несомненно способствовала бы выполнению решений Совета. Важным вкладом в это дело стали бы международное сотрудничество и консультации, направленные на согласование национальных законодательств, например путем разработки типового закона или международной конвенции.

84. Большая четкость в формулировках резолюций Совета Безопасности, в том числе четкая постановка целей и включение положений о проведении регулярных обзоров, также способствовала бы более эффективному осуществлению на национальном уровне. Было рекомендовано использовать, где это возможно, единые или типовые формулировки в резолюциях, посвященных санкциям. Это способствовало бы их включению в национальные законы.

85. Была отмечена, однако, как исключительно важный фактор необходимость предоставления Совету Безопасности максимальной возможности проявлять гибкость при анализе ситуаций, создающих угрозу международному миру и безопасности, и вынесении связанных с этим решений.

86. После того как режим санкций установлен, Совет Безопасности должен создать надежный механизм наблюдения и обеспечения осуществления, а в распоряжение Секретариата должны быть предоставлены надлежащие ресурсы и специалисты, которые позволили бы ему обеспечивать эффективное функционирование режима санкций.

87. Более жесткая процедура представления государствами-членами Совету Безопасности и комитетам по санкциям докладов о мерах, принимаемых на национальном уровне в целях осуществления санкций, как того требуют резолюции о введении санкций, позволила бы укрепить способность комитетов по санкциям следить за осуществлением санкций.

88. В статье 50 Устава предусмотрено, что государства, перед которыми в результате осуществления мер, принятых Советом Безопасности, могут возникнуть "специальные экономические проблемы", могут консультироваться с Советом. Участники совещания за круглым столом приняли к сведению тот факт, что этот вопрос в настоящее время обсуждается Генеральной Ассамблеей. Разработка механизма решения проблем третьих государств, пострадавших в результате осуществления санкций, могла бы обеспечить дальнейшее повышение уровня эффективности режима санкций.

89. Участники совещания за круглым столом согласились с тем, что миссии по установлению фактов играют существенно важную роль в подготовке к оказанию международной помощи в осуществлении санкций. Было высказано также единодушное мнение о том, что жизненно важную роль играет надлежащая организация и планирование на этапе, предшествующем развертыванию миссий по содействию осуществлению санкций, включая такие моменты, как кадровый состав, опыт работы и уровень подготовки, структуры управления и командования, финансовый контроль, условия службы, вопросы безопасности, связь и анализ информации и обмен ею.

90. Совет Безопасности мог бы способствовать надлежащей организации международного сотрудничества в целях оказания государствам помощи в их усилиях по осуществлению санкций, обеспечив более перспективное планирование и более упорядоченный подход к руководству миссиями по содействию осуществлению санкций.

91. Комитет по санкциям предусмотрел возможность толкования санкций в ответ на конкретные просьбы государств. Участники совещания за круглым столом отметили, что такое толкование очень помогло государствам. Следует рассмотреть возможность включения этой функции в мандаты будущих комитетов по санкциям. Было бы также полезно, чтобы комитеты, занимаясь толкованием, консультировались со специалистами по правовым вопросам и вопросам, связанным с таможенными правилами.

92. Участники совещания за круглым столом подчеркнули важность проведения комитетами по санкциям регулярных обзоров. Было высказано мнение о том, что связанные с этим процедуры можно было бы еще более упростить. Кроме того, Секретариат должен быть готов проводить, по просьбе Совета Безопасности или соответствующего комитета по санкциям, анализ и оценку эффективности обязательных мер, их возможных последствий для гуманитарного положения гражданского населения, а также косвенного воздействия, которое они могут оказывать на третьи государства.

93. Был внесен ряд предложений, касающихся дальнейшего совершенствования методов работы и процедур комитетов по санкциям Совета Безопасности. В этой связи была отмечена важность обеспечения большей транспарентности в их работе.

94. Инструмент санкций можно было бы еще более усовершенствовать; в будущем его следует использовать более целенаправленно и избирательно с учетом результатов тщательного анализа ситуации и особенностей режима или группы, в отношении которых вводятся санкции. Санкции являются не только одним из эффективных средств регулирования конфликтов; они могли бы быть важным элементом стратегии превентивной дипломатии.

95. Участники совещания за круглым столом уделили огромное внимание необходимости ослабления негативного воздействия санкций на гуманитарное положение гражданского населения. Совет Безопасности при разработке своих резолюций, касающихся введения санкций, мог бы предусматривать положения, обеспечивающие создание надлежащих условий для получения гражданским населением необходимой гуманитарной помощи, и позволяющие делать исключения по гуманитарным соображениям. Руководящие принципы, касающиеся установления этих исключений по гуманитарным соображениям, могли бы включаться в тексты резолюций.

96. Участники совещания за круглым столом с удовлетворением отметили в этой связи, что в резолюции 757 (1992) было предусмотрено изъятие в отношении всех медицинских и продовольственных поставок для удовлетворения потребностей гражданского населения. Это было отмечено как положительный момент в подходе Совета Безопасности к удовлетворению нужд гражданского населения в условиях осуществления всеобъемлющих экономических санкций.

97. Консультации между комитетом по санкциям и гуманитарными организациями, проводимые до введения в действие обязательных экономических мер, могли бы способствовать выработке процедур, позволяющих улучшить гуманитарное положение гражданского населения в стране - объекте санкций. Цель таких консультаций состояла бы в проведении оценки и обзора гуманитарных потребностей и в согласовании наиболее эффективных процедур и путей осуществления контроля за гуманитарными последствиями санкций. Должны быть найдены пути, позволяющие свести к минимуму, в частности, страдания наиболее уязвимых групп, таких, как беженцы. Было бы весьма полезно согласовать четкое определение того, что считать предметами гуманитарной помощи.

98. Совет Безопасности мог бы проводить регулярные обзоры гуманитарных последствий санкций для страны, против которой они введены, и обращаться к международным гуманитарным организациям за помощью в проведении оценки гуманитарных потребностей, в частности потребностей наиболее уязвимых групп; эти организации могли бы представлять Совету доклады и давать рекомендации в отношении путей облегчения неумышленно вызванных людских страданий.

99. Должны быть приняты согласованные меры по оказанию гуманитарной помощи на беспристрастной основе и безотлагательно. В этой связи участники совещания за круглым столом рекомендовали, чтобы режим санкций не распространялся на деятельность международных гуманитарных организаций или чтобы комитеты по санкциям обеспечивали им режим наибольшего благоприятствования.

100. Было предложено рассмотреть возможность устанавливая для гуманитарных организаций, таких, как Международный комитет Красного Креста (МККК), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и другие соответствующие организации, всеобъемлющее изъятие, что позволило бы им эффективно осуществлять их чисто гуманитарную миссию.

101. Было в целом рекомендовано укрепить координацию и сотрудничество между комитетами по санкциям и гуманитарными организациями и учреждениями, действующими на местах. Кроме того, в целях сокращения задержек, имеющих место в процессе поставки разрешенных гуманитарных товаров, можно было бы рассмотреть вопрос о дальнейшем упрощении процедур комитета, связанных с выдачей разрешения.
