



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/87
5 January 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 15 предварительной повестки дня

ДОКЛАД ПОДКОМИССИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ДИСКРИМИНАЦИИ
И ЗАЩИТЕ МЕНЬШИНСТВ

Минимальные гуманитарные стандарты

Аналитический доклад Генерального секретаря, представленный в соответствии
с резолюцией 1997/21 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 4	3
I. ТЕРМИНОЛОГИЯ	5 - 7	3
II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	8 - 16	5
A. Краткая история вопроса	8 - 13	5
B. Справка	14 - 16	6

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СИТУАЦИЯХ ВНУТРЕННЕГО НАСИЛИЯ	17 - 37	7
A. Общие характеристики	17 - 23	7
B. Виды систематических нарушений	24 - 37	9
IV. ОБЗОР ЗАТРАГИВАЕМЫХ ПРОБЛЕМ	38 - 45	12
V. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И СИТУАЦИИ ВНУТРЕННЕГО НАСИЛИЯ	46 - 69	14
A. Отступление от норм	50 - 58	15
B. Негосударственные вооруженные группы и право прав человека	59 - 65	17
C. Неконкретный характер существующих норм в области прав человека	66 - 69	20
VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО И СИТУАЦИИ ВНУТРЕННЕГО НАСИЛИЯ	70 - 88	21
A. Сфера применения международного гуманитарного права в ситуациях внутреннего насилия и конфликта	73 - 83	22
B. Обычные нормы международного гуманитарного права	84 - 88	26
VII. ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ СТАНДАРТОВ ГУМАННОСТИ	89 - 95	27
VIII. ЧТО ТАКОЕ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ СТАНДАРТЫ ГУМАННОСТИ	96 - 99	29
IX. ФОРМА ВВЕДЕНИЯ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ СТАНДАРТОВ ГУМАННОСТИ	100 - 102	30
X. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ ИССЛЕДОВАНИЮ	103 - 106	31

Введение

1. В своей резолюции 1997/21, озаглавленной "Минимальные гуманитарные стандарты", Комиссия по правам человека просила Генерального секретаря подготовить "аналитический доклад по вопросу об основополагающих стандартах гуманности" для представления на ее пятьдесят четвертой сессии, в котором особое внимание уделялось бы вопросам, затронутым в докладе Международного совещания по минимальным гуманитарным стандартам, состоявшегося в Кейптауне, Южная Африка, в сентябре 1996 года, и определялись бы, в частности, общие нормы права прав человека и международного гуманитарного права, применимые во всех обстоятельствах.

2. Проблемы, поднятые резолюцией 1997/21, являются комплексными и затрагивают сложные аспекты как законодательного, так и политического характера. Они заслуживают тщательного изучения и деятельного участия различных заинтересованных сторон. Поэтому цель настоящего доклада заключается не в формулировании четких выводов, а скорее в подготовке основы для будущего обсуждения вопроса об основополагающих стандартах гуманности. Для этого будет рассмотрен целый ряд различных проблем и аспектов. В докладе приводятся некоторые предложения относительно возможных последующих действий, включая выявление вопросов, нуждающихся в дальнейшем изучении.

3. В своей резолюции 1997/21 Комиссия также просила Генерального секретаря запросить мнения и информацию у правительств, органов Организации Объединенных Наций, в особенности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), договорных органов по правам человека и межправительственных организаций, а также региональных и неправительственных организаций. Как и в предыдущие годы, был получен целый ряд ответов; ответы, поступившие до конца 1997 года, будут сведены в дополнительный доклад. По состоянию на настоящее время в большинстве ответов, полученных от правительств и межправительственных организаций, выражена принципиальная поддержка разработки "минимальных гуманитарных стандартов" и основополагающих стандартов гуманности, хотя в них нередко рекомендуется продолжить рассмотрение некоторых аспектов. Ответы, полученные к настоящему времени, были внимательно изучены, и многие из затронутых в них вопросов отражены в настоящем докладе.

4. Генерального секретаря просили подготовить доклад в координации с Международным комитетом Красного Креста (МККК), и их замечания и рекомендации с признательностью приняты к сведению.

I. ТЕРМИНОЛОГИЯ

5. Для проводимого обсуждения будет полезно сразу же конкретизировать ряд моментов, связанных с использованием отдельных терминов и словосочетаний. Рассматриваемое понятие было определено в качестве "минимальных гуманитарных стандартов" в соответствии с декларацией с аналогичным названием, которая была представлена Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в 1991 году

(см. E/CN.4/Sub.2/1991/55) и послужила причиной для нынешнего обсуждения. Однако в последней резолюции Комиссии непосредственно упоминаются "основополагающие стандарты гуманности", и по ряду соображений этот термин является предпочтительным. Во-первых, использование определяющего слова "минимальные" подвергалось критике (в том числе на рабочем совещании в Кейптауне), а во-вторых, термин "гуманитарные стандарты" может создать впечатление о том, что их осуществление относится исключительно к сфере международного гуманитарного права (права, регулирующего вооруженные конфликты), в то время как фактически эта отрасль международного права является лишь одной стороной обсуждаемой проблемы. В изначально применявшимся термин "гуманитарные стандарты" предполагалось включить нормы и международного права прав человека, и международного гуманитарного права; однако, как представляется, термин "стандарты гуманности" для этой цели более приемлем. Кроме того, в последние годы ведется активное обсуждение вопроса о гуманитарной помощи, в том числе о критериях предоставления и доставки такой помощи. Хотя данный аспект является смежным, он не имеет приоритетного значения для нынешнего обсуждения, и, таким образом, во избежание путаницы предпочтение следует отдать термину "стандарты гуманности".

6. Второй вопрос терминологического характера касается квалификации боевых действий и насилия внутри стран. Международным гуманитарным правом регулируются только "вооруженные конфликты" – международные или немеждународные. Это право предусматривает ряд критериев для решения вопроса о том, является ли насилие внутри какой-либо страны внутренним вооруженным конфликтом, подпадающим под сферу действия соответствующих норм. Однако применение этих критериев нередко вызывает разногласия, что может привести к недоразумениям при использовании таких терминов, как "внутренний вооруженный конфликт" или даже "внутренний конфликт". Во избежание таких недоразумений в настоящем докладе для обозначения ситуаций, когда внутри стран имеют место военные действия и конфликты какой-либо интенсивности, будет обычно использоваться термин "внутреннее насилие" без ущерба для любой правовой характеристики военных действий для целей применения международного гуманитарного права.

7. Третий терминологический вопрос связан с квалификацией групп, ведущих вооруженную борьбу против правительства. Здесь может быть использован целый ряд наименований: террористические группы, партизанские отряды, движения сопротивления и т.п., причем каждый из этих терминов имеет собственное значение. В настоящем докладе термины "вооруженная группа" или "негосударственная вооруженная группа" будут использоваться для обозначения групп, выступающих с оружием в руках против власти правительства; при этом не рассматривается вопрос о том, позволяют ли их действия и цели квалифицировать их в качестве "террористов" или "борцов за свободу" 1/. Выбор более нейтрального термина – вооруженная группа – ни в коей мере не предполагает признания законного характера этой группы или ее целей; такие группы могут совершать и нередко совершают террористические акты.

II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

A. Краткая история вопроса

8. Необходимость определения основополагающих стандартов гуманности обусловлена тем, что в настоящее время именно ситуации внутреннего насилия зачастую представляют наибольшую угрозу достоинству и свободе человека. Правота этого вывода подтверждена событиями во многих странах мира. В докладах органов Организации Объединенных Наций по правам человека неоднократно обращается внимание на связь нарушений прав человека с проявлениями насилия и конфронтацией между вооруженными группами и правительственными войсками или же просто между различными вооруженными группами. Хотя подобные ситуации часто приводят к наиболее серьезным нарушениям прав человека, в вопросе о применимости норм права прав человека и гуманитарного права существуют разногласия и сомнения. Нормы международного гуманитарного права различаются в зависимости от характера и интенсивности конфликта. Имеются расхождения и по вопросу о том, на каком этапе внутреннее насилие достигает уровня, позволяющего применять нормы гуманитарного права, регулирующие внутренние вооруженные конфликты. Даже когда эти нормы явно применимы, общепризнанным является тот факт, что в отличие от норм, касающихся международных вооруженных конфликтов, они обеспечивают лишь минимальную защиту.

9. Кроме того, до настоящего времени нормы международного права прав человека обычно толковались только как налагающие юридические обязательства на правительства, хотя в ситуациях внутреннего насилия не менее важно регулировать и действия неправительственных вооруженных групп. Кроме того, утверждается, что некоторым нормам в области прав человека не хватает конкретности, необходимой для их эффективного применения в обстановке интенсивного конфликта. Наконец, выражалась озабоченность в связи с возможностями правительств допускать в этих ситуациях отступления от ряда обязательств по праву прав человека.

10. Диспропорция между масштабом нарушений, совершаемых в ситуациях внутреннего насилия, и очевидной нехваткой четких норм послужила стимулом к разработке "минимальных гуманитарных стандартов" или основополагающих стандартов гуманности. Наиболее значительным шагом в этом направлении явилась подготовка группой неправительственных экспертов Декларации минимальных гуманитарных норм в Турку/Або, Финляндия, в 1990 году (на совещании, созванном Институтом по правам человека при университете Або). В преамбуле к этой Декларации напоминается, что:

"...международное право, относящееся к правам человека и гуманитарным нормам, применимым в период вооруженных конфликтов, не обеспечивает надлежащую защиту человека в ситуациях внутригосударственного насилия, беспорядков, напряженности и чрезвычайного положения" 2/.

11. Этот документ был рассмотрен Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств на ее сорок третьей сессии в 1991 году. На своей сорок шестой сессии в 1994 году Подкомиссия постановила препроводить эту Декларацию Комиссии по правам человека "с целью ее дальнейшей разработки и возможного принятия" (резолюция 1994/26). В 1995 году Комиссия по правам человека в своей резолюции 1995/29, принимая к сведению резолюцию Подкомиссии, признала необходимость разработки принципов, применимых к ситуациям внутренних и связанных с ними актов насилия, беспорядков, напряженности и чрезвычайного положения таким образом, как это предписано международным правом и Уставом Организации Объединенных Наций, и просила препроводить текст Декларации минимальных гуманитарных стандартов правительствам и межправительственным и неправительственным организациям для получения их замечаний.

12. Рассматривая этот вопрос на своей сорок второй сессии в 1996 году, Комиссия по правам человека не сослалась на какой-либо конкретный документ, но вновь признала необходимость разработки принципов, применимых к ситуациям внутреннего насилия. Она также приветствовала предложение Северных стран организовать в сотрудничестве с МККК рабочее совещание для рассмотрения этого вопроса (резолюция 1996/26). Как уже отмечалось, это рабочее совещание было проведено в Кейптауне, Южная Африка, в сентябре 1996 года, а доклад о его работе (E/CN.4/1997/77/Add.1) был представлен Комиссии по правам человека на ее последней сессии.

13. Таким образом, основным вопросом для обсуждения является вопрос о необходимости и целесообразности разработки принципов или стандартов для обеспечения более надежной защиты человеческой личности в ситуациях внутреннего насилия. Памятуя о тяжком бремени бесчинств и страданий, причиненных в подобных ситуациях за последние годы, рассмотрение этого вопроса является как желательным, так и своевременным.

в. Справка

14. Прежде всего целесообразно напомнить, что во многих ситуациях война как таковая или применение насилия представляют собой отрицание прав человека. Как указано в преамбуле к Декларации ООН о праве народов на мир (резолюция 39/11 Генеральной Ассамблеи от 12 ноября 1984 года, приложение),

" [Генеральная Ассамблея,]

будучи убеждена в том, что жизнь без войны служит основной международной предпосылкой для материального благополучия, развития и прогресса стран, полного осуществления прав и свобод человека, провозглашенных Организацией Объединенных Наций...".

15. Меры по сокращению масштаба нарушений прав человека в ситуациях внутреннего насилия должны быть неотделимы от усилий по предупреждению или прекращению такого

насилия. При этом также не следует проявлять пораженческих настроений и утверждать, что эти усилия обречены на неудачу. Важность борьбы с глубинными причинами насилия и конфликта должна постоянно и в первую очередь учитываться в деятельности Организации Объединенных Наций; в этой связи особое внимание следует уделять обеспечению защиты меньшинств, укреплению демократии и демократических институтов, преодолению препятствий на пути осуществления права на развитие и обеспечению соблюдения прав человека в целом.

16. В основе настоящего доклада лежит убежденность в том, что права человека взаимозависимы и взаимосвязаны. Успех деятельности по максимальному сокращению масштабов нарушений прав человека в ситуациях внутреннего насилия зависит от более широкой пропаганды и уважения всех прав человека. Предотвращение использования голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны будет более успешным в случае признания права на питание и осознания обязательств, связанных с этим правом. Вместе с тем, хотя войны не могут вестись "безвредно", опыт недавней истории показывает, что конфликты, сопровождающиеся минимальным насилием и повышенным вниманием к основополагающим стандартам гуманности, легче поддаются мирному решению и создают условия для примирения и восстановления справедливости.

III. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СИТУАЦИЯХ ВНУТРЕННЕГО НАСИЛИЯ

A. Общие характеристики

17. Прежде всего представляется необходимым прокомментировать характерные черты ситуаций внутреннего насилия в период после холодной войны. В последние годы проблемы, связанные с такими ситуациями, рассматривались в ряде докладов, подготовленных органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций 3/. В этой связи в настоящем докладе следует привести ряд соответствующих замечаний.

18. Сокращение числа международных вооруженных конфликтов было сведено на нет количественным ростом гражданских войн и других ситуаций, связанных с проявлением насилия внутри стран. Масштабы этой проблемы не поддаются цифровому выражению, поскольку не существует твердого соглашения о критериях определения наиболее серьезных ситуаций. Если принять за основу количество погибших, то, согласно ряду исследований, в 1996 году имели место 19 ситуаций внутреннего насилия, в которых погибло не менее 1 000 человек ("конфликты высокой интенсивности") и которые в целом (с их начала, в ряде случаев - много лет назад) унесли от 6,5 до 8,4 млн. жизней. Если сюда включить ситуации внутреннего насилия, которые в 1996 году стал протекать менее активно или прекратились, то к этому числу следует прибавить еще 2 млн. погибших. Кроме того, в 1996 году имели место еще примерно 40 внутренних ситуаций, в ходе которых погибло от 100 до 1 000 человек ("конфликты малой интенсивности") и число жертв которых в целом также составило несколько тысяч 4/. Безусловно, количество погибших в конфликтных ситуациях является лишь малой толикой тех страданий и разрушений, которые влекут за собой подобные ситуации. Каким бы ни было число жертв, масштабы этой проблемы не вызывают сомнений.

19. Данные ситуации характеризуются вооруженным противодействием правительству со стороны одной или более групп, ведущих борьбу с оружием в руках для достижения самых различных политических целей 5/. К этим целям могут относиться требования о предоставлении более широкой автономии или даже об отделении определенных этнических, религиозных или языковых меньшинств на территории соответствующего государства, свержение находящегося у власти правительства, отказ от существующего конституционного порядка или посягательство на территориальную целостность государства. В других ситуациях, когда правительство переживает крах или не способно/не желает вмешиваться, вооруженные группы ведут борьбу между собой, например за право установить новое правительство или обеспечить приоритетность или продолжение их собственного политического курса.

20. Уровень организованности этих вооруженных групп, их численность, организационная структура и степень, в которой они осуществляют фактический контроль над территорией и населением, в различных ситуациях не одинаковы. В одних случаях такие группы могут представлять собой правительства де-факто, которые контролируют территорию и население и обеспечивают создание и/или функционирование таких государственных учреждений, как школы, больницы, правоохранительные органы и т.п. С другой стороны, некоторые вооруженные группы действуют лишь спорадически или подпольно, не осуществляя непосредственного контроля над территорией. Одни вооруженные группы ведут свою деятельность под четким руководством и контролем, другие – практически не имеют организационной структуры, и различные подразделения могут быть лишены реального единоличия.

21. Многие ситуации внутреннего насилия приводят к прекращению функционирования государственных учреждений. Школы закрываются, местные органы управления становятся неспособными к осуществлению своих полномочий, правоохранительные и судебные органы могут оказаться парализованными. Подобная обстановка хаоса может охватывать лишь отдельные районы страны или же распространяться на всю ее территорию. Деятельность правительства нередко приобретает отчетливо военизированный характер; функции гражданской полиции возлагаются на вооруженные силы, а гражданские лица становятся подсудны военным судам; военные власти в своих действиях зачастую неподконтрольны гражданским учреждениям. В зависимости от степени и масштабов насилия эти ситуации также могут отражаться на уровне жизни гражданского населения. Чаще всего их влияние наиболее ощутимо в сельских районах (где обычно и происходят военные столкновения); особенно уязвимыми являются фермеры и другие земледельцы.

22. Наиболее характерной чертой этих ситуаций, несомненно, является доступность оружия. И правительственные войска, и вооруженные группы, по-видимому, хорошо снабжаются легким вооружением. Хотя разрушительные последствия применения противопехотных наземных мин стали общезвестными и в настоящее время предпринимаются существенные шаги по их запрещению, большинство жертв среди

гражданского населения обусловлено применением других видов оружия 6/, таких, как автоматическое стрелковое оружие, легкая артиллерия (например, минометы) и осколочные бомбы или гранаты, неизбирательное применение которых не вызывает активного осуждения со стороны международной общественности.

23. Последней характерной чертой этих ситуаций является связь между уголовным и "политическим" насилием. Если одни вооруженные группы могут ограничиваться ведением военных действий, то другие, ведя, по их словам, борьбу за политическую власть, скорее напоминают преступные группировки, занимающиеся массовым грабежом, вымогательством и бандитизмом. Подобные действия характерны и для правительственные войск, поскольку крах гражданских институтов создает обстановку полного беззакония, в которой бесчинства над гражданским населением и коррупция приобретают широкие масштабы. Бандитизм и вымогательство являются источниками средств для финансирования и обеспечения продолжения боевых действий.

в. Виды систематических нарушений

24. Г-жа Машел в своем докладе обращала внимание на шокирующие статистические данные, согласно которым за последнее десятилетие в результате конфликтов погибло более 2 млн. детей, причем подавляющее большинство из них - в ситуациях внутреннего насилия и столкновений. В соответствии с этим докладом следует сделать вывод о том, что

"...все больше районов в мире погружаются сейчас в безысходный моральный вакуум. Это - пространство, в котором отсутствуют самые основополагающие человеческие ценности; пространство, в котором детей убивают, насилиют и калечат; пространство, в котором детей используют как солдат; пространство, в котором детей обрекают на голод и подвергают крайне жестоким истязаниям. Столь беспредельные террор и насилие свидетельствуют о преднамеренной политике издевательства. Не столь уж много существует других примеров такого низкого падения человечества" (A/51/306, пункт 3) .

25. Хотя наиболее уязвимыми являются дети, другие группы населения также рисуют пережить эти "беспредельные террор и насилие". К ним относятся женщины, этнические меньшинства, беженцы и перемещенные лица, а также лица, содержащиеся под стражей в связи с обстановкой насилия; таким образом, в группу риска входит все гражданское население в целом.

26. Хотя данные о 2 млн. погибших детей красноречиво свидетельствуют о масштабах бесчинств, необходимо прокомментировать характер и виды нарушений прав человека, наиболее распространенных в подобных ситуациях. Настоящий доклад не претендует на всеобъемлющий обзор, однако и здесь может быть сделан ряд общих замечаний.

27. Самым серьезным нарушением является произвольное **лишение права на жизнь**. Гражданские лица непосредственно или неизбирательно подвергаются нападениям и

убийствам со стороны военнослужащих и членов вооруженных групп. Массовые убийства гражданских лиц носят распространенный характер. Они зачастую гибнут в результате неизбирательного применения оружия. Захваченные в плен комбатанты, а также некомбатанты, религиозная или этническая принадлежность либо политические убеждения которых вызывают подозрение у взявшим их в плен лиц, подвергаются казни без суда и следствия. Другие гибнут от голода или болезней, когда их произвольно лишают чрезвычайной помощи. Те, кто осуществляет свое право на мирное выражение протesta, гибнут от чрезмерного применения силы сотрудниками полиции и служб безопасности.

28. Применение **пыток** или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания нередко связано с внутренним насилием. Лица, содержащиеся под стражей в связи с обстановкой насилия, подвергаются пыткам либо для получения признаний или информации об оппозиционных группах, либо в целях их истязания или запугивания. Взятые в плен комбатанты, члены оппозиционных политических организаций, сельские жители и крестьяне в районах боевых действий и лица, подозреваемые в сочувствии противоположной стороне, в равной степени рискуют подвергнуться пыткам. Новобранцев армейских частей и вооруженных групп подвергают избиениям и жестокому обращению, чтобы заставить их повиноваться. Жители сельских районов задействуются в качестве рабочей силы для армии и вооруженных групп, нередко работая в тяжелейших условиях.

29. Конфликты обычно вызывают перемещение населения, покидающего охваченные столкновениями районы, однако преднамеренное вмешательство в осуществление **свободы передвижения** также является обычной практикой. Людей группируют и принудительно выдворяют из районов их проживания без каких-либо оснований. Подобные меры принимаются для создания зон "безопасности", для лишения вооруженных групп косвенной поддержки со стороны гражданского населения, в качестве карательных операций или террора среди этнических, языковых или религиозных меньшинств, рассматриваемых в качестве враждебных, или в целях выселения этих меньшинств с определенных территорий. Лица, которые спасаются бегством или изгоняются, лишаются доступа в безопасные районы в своей стране или в других странах или же принудительно возвращаются в опасные районы. При наличии возможности безопасного возвращения им нередко препятствуют в ее использовании и принуждают жить в изгнании. Кроме того, перемещенные лица зачастую вынуждены жить в лагерях, условия которых близки к интернированию или содержанию под стражей.

30. Уязвимость детей означает, что они подвергаются особой опасности надругательству, и нарушение **прав человека детей** во внутренних конфликтах было также подчеркнуто г-жой Машел. Влияние обстановки насилия на права, связанные с их образованием, здравоохранением и общим благосостоянием и развитием, может быть огромным. Если речь идет о сиротах или детях, разлученных (зачастую принудительно) с их семьями в результате военных действий, то указанные проблемы еще более усугубляются. Кроме того, детей вербуют в вооруженные силы и посыпают в бой, их используют как готовую рабочую силу для принудительного труда в армии и подвергают сексуальному надругательству.

31. Война ведется главным образом мужчинами; этот факт имеет огромное значение для защиты **прав человека женщин** в ситуациях внутреннего насилия. Женщины и девочки подвергаются изнасилованию со стороны военнослужащих и членов вооруженных групп, а также похищаются для принудительного занятия проституцией. Большинство гражданских лиц, захваченных в ходе боевых действий, зачастую составляют женщины и дети, включая перемещенных лиц, и на них, таким образом, обрушивается значительная часть бесчинств, совершаемых в отношении гражданского населения 7/.

32. Права, касающиеся **произвольного лишения свободы и справедливого судебного разбирательства**, также постоянно нарушаются. Сотни и даже тысячи людей могут содержаться под стражей в связи с боевыми действиями; во многих случаях подозреваемые члены вооруженных групп и их сторонники содержатся под стражей в течение нескольких месяцев или лет без предъявления им обвинения и без предания суду. Если же они предстают перед судом, то основные гарантии в отношении справедливого судебного разбирательства нередко игнорируются; для вынесения приговоров по делам гражданских лиц используются военные суды. Вооруженные группы захватывают заложников и "судят" подозреваемых политических противников или "предателей". Как правительственные войска, так и вооруженные группы содержат людей под стражей, но отрицают этот факт; поэтому за последние годы **исчезли** или пропали без вести десятки тысяч человек. Как правило, их убивали, а затем прятали трупы.

33. Наконец, полностью игнорируются **меры по защите гражданского населения**. Собственность гражданских лиц - дома, имущество, посевы, домашний скот - подвергается повальным грабежам и разорению. Больницы и школы, здания религиозного и культурного назначения преднамеренно разрушаются. Гражданскому населению отказывается в доступе к таким предметам первой необходимости, как продовольствие и медикаменты, или же распределение этих предметов подвергается незаконному вмешательству. Гарантии защиты медицинского и духовного персонала игнорируются. Деятельность признанных гуманитарных учреждений наталкивается на препятствия, их сотрудники подвергаются угрозам и нападением, а их оборудование - разграблению или уничтожению.

34. В связи со всеми вышеуказанными нарушениями прав человека постоянно встает вопрос о том, что в подавляющем большинстве случаев пострадавшим или их семьям не удается добиться справедливости. Те, кто совершают убийства, пытки, изнасилования или нападения, делают это практически безнаказанно, будучи, по-видимому, уверенными в том, что им никогда не придется отвечать за свои злодеяния.

35. Еще одной общей чертой всех указанных нарушений является то, что в некоторых ситуациях трудно определить, кто именно несет ответственность за насилие. Наличие ситуации внутреннего насилия обычно означает, что по меньшей мере две (а зачастую и больше) противоборствующие стороны или группы прибегают к применению силы; враждебность и недоверие между ними порождают крупномасштабное распространение дезинформации и пропаганды. Утверждения о том, что одна сторона могла совершить

нарушения, с тем чтобы обвинить в них другую сторону, не всегда могут быть опровергнуты. При совершении нарушений в отдаленных районах установление личности виновных может быть весьма затруднено. Эти трудности еще больше усугубляются при наложении властями ограничений на свободное распространение информации и на деятельность средств массовой информации, включая отказ журналистам в доступе в районы конфликта. Кроме того, журналисты подвергаются угрозам и убийствам, что является еще одним способом воспрепятствования распространению информации о нарушениях. Следственные работники и наблюдатели в области прав человека Организации Объединенных Наций также не получают доступа в места, где предположительно были совершены нарушения.

36. Следует подчеркнуть, что вышеизложенное является лишь общим обзором нарушений прав человека, совершаемых в ситуациях внутреннего насилия, и некоторых наиболее характерных черт этих ситуаций. Оно ни в коей мере не представляет собой всеобъемлющее исследование. Интересно отметить наличие значительного объема информации по указанным проблемам, полученной, в частности, из источников Организации Объединенных Наций, – например, из докладов, подготовленных докладчиками по странам, тематическими докладчиками и рабочими группами Комиссии по правам человека.

37. В рамках дальнейшего исследования может быть полезно провести сбор информации из имеющихся источников о видах нарушений прав человека в ситуациях внутреннего насилия, включая нарушения, совершенные вооруженными группами. Целью этого анализа явилось бы значительное расширение представленной выше типологии и, следовательно, получение более подробного представления о нарушениях прав человека, которые необходимо предотвращать, а также об обстановке, в которой они совершаются.

IV. ОБЗОР ЗАТРАГИВАЕМЫХ ПРОБЛЕМ

38. При рассмотрении органами по правам человека Организации Объединенных Наций вопроса о разработке принципов, применимых в ситуациях внутреннего насилия, неоднократно вставал целый ряд проблем. Данный раздел посвящен систематизации и краткому изложению этих проблем, а также связанных с ними аспектов. В последующих разделах (V–IX) они будут рассмотрены более подробно.

Проблемы, касающиеся охвата действующих стандартов

39. Как кратко указано выше, инициатива определения основополагающих стандартов гуманности основана на аргументации, согласно которой имеющиеся стандарты – как в праве прав человека, так и в международном праве – не адекватны ситуациям внутреннего насилия. Таким образом, обсуждаемый вопрос касается степени этой неадекватности и четкого определения проблем, связанных с действующими нормами.

40. В области права прав человека основные вопросы касаются имеющихся у государств возможностей по отступлению от ряда их обязательств в ситуациях внутреннего насилия и

той степени, в которой международное право прав человека позволяет возлагать ответственность на вооруженные группы, если их ответственность вообще предусмотрена. Также утверждается, что некоторые из гарантий прав человека недостаточно конкретны для того, чтобы эффективно применяться в ситуациях, сопровождающихся боевыми действиями.

41. В области международного гуманитарного права основная проблема связана с трудностями в определении ситуаций, в которых могут применяться нормы, регулирующие вооруженные конфликты немежнационального характера, а также с тем обстоятельством, что действующее право договоров не распространяется на ряд ситуаций внутреннего насилия. Кроме того, встает вопрос об адекватности действующих норм даже в тех случаях, когда ситуация соответствует критериям, установленным в международном гуманитарном праве. Затем необходимо также определить обычные нормы международного гуманитарного права.

Каковы преимущества определения "основополагающих стандартов гуманности" и чревато ли это серьезными недостатками?

42. Если охват действующих стандартов вызывает серьезные проблемы, то в принципе желательно найти способ расширения этого охвата. Однако при рассмотрении этого вопроса необходимо решить, каким образом в практическом смысле более четкое установление норм поведения будет способствовать облегчению участия лиц, затронутых подобными ситуациями.

43. Что касается возможных недостатков, то здесь основным является вопрос о взаимосвязи между основополагающими стандартами гуманности и действующими нормами международного права. Не возникнет ли при утверждении этих стандартов какое-либо противоречие или расхождение с действующими нормами?

Что такое основополагающие стандарты гуманности?

44. В резолюции 1997/21 конкретно указано, что в докладе должны быть, в частности, определены "общие нормы права прав человека и международного гуманитарного права, применимые во всех обстоятельствах". Следует предполагать, что эти нормы после их определения лягут в основу перечня основополагающих стандартов гуманности.

Каков характер установления основополагающих стандартов гуманности?

45. Наконец, учитывая желательность разработки и установления основополагающих стандартов гуманности, встает вопрос о том, каким образом это должно быть осуществлено.

v. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И СИТУАЦИИ ВНУТРЕННЕГО НАСИЛИЯ

46. Существует весьма значительный свод норм международного права в области защиты прав человека и основных свобод. После создания Организации Объединенных Наций сфера охвата системы защиты прав человека была подробнейшим образом определена в пактах, конвенциях и декларациях, а также в резолюциях компетентных органов Организации Объединенных Наций. Хотя дальнейшая нормотворческая деятельность в области защиты прав человека продолжается и будет по-прежнему необходима в условиях изменяющегося мира, перечень действующих положений выглядит весьма впечатляюще.

47. В дополнение к Всеобщей декларации прав человека действуют два Международных пакта – о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, принятые в 1966 году, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 года), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 года), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 года), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 года) и Конвенция о правах ребенка (1989 года). Кроме того, имеются Конвенция и Протокол о статусе беженцев (соответственно 1951 и 1967 годов), целый ряд конвенций с положениями о правах человека, принятых под эгидой Международной организации труда, а также различные недоговорные декларации и другие резолюции Генеральной Ассамблеи. К их числу относятся: Декларация о праве на развитие (1986 года), Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 года), Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней (1989 года) и Декларация о защите всех лиц от насильственных исчезновений (1992 года). Это лишь некоторые из множества стандартов в области прав человека, разработанных Организацией Объединенных Наций; к ним не относятся стандарты, принятые на региональном уровне.

48. Учитывая сферу охвата действующих норм, внимательного рассмотрения требуют утверждения о наличии пробелов в системе защиты, предусматриваемой международным правом прав человека. В конечном счете основные документы по правам человека (Всеобщая декларация прав человека и оба Международных пакта) в совокупности гарантируют по меньшей мере общую защиту важнейших прав человека и основных свобод. К их числу относятся права, непосредственно касающиеся лиц в ситуациях внутреннего насилия. Оба Международных пакта были ратифицированы значительным большинством государств-участников 8/, и нет сомнения в том, что некоторые из их положений стали нормами международного обычного права, обязательными для всех государств. Общепризнано, что Всеобщая декларация прав человека, не являясь международным договором *per se*, налагает обязательства на все государства – участники Организации Объединенных Наций. Еще важнее то, что согласно Всеобщей декларации, права человека являются "неотъемлемыми", а все люди "рождаются свободными и равными в

своем достоинстве и правах"; отсюда следует, что люди обладают этими правами независимо от того, в каком состоянии – войны или мира – находится страна их проживания.

49. Однако аргумент о неадекватности норм права человека является более сложным. Он опирается главным образом на три аспекта: возможность отступления от норм, отношение неправительственных вооруженных групп к обязательствам в области прав человека и отсутствие конкретики в сфере действующих стандартов.

A. Отступление от норм

50. В соответствии с положениями договоров о правах человека государства в исключительных обстоятельствах могут принимать меры в отступление от своих договорных обязательств, касающихся некоторых прав человека. Известно, что ситуация внутреннего насилия может носить исключительный характер и оправдывать отступление от норм. Пункт 1 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит:

"Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения".

51. Аналогичное положение предусмотрено в двух региональных договорах о правах человека – Американской конвенции о правах человека (статья 27) и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 15).

52. Однако в пункте 2 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах предусмотрено, что государства не должны отступать от своих обязательств в отношении ряда прав, защищаемых Пактом, включая право на жизнь, право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию, право не содержаться в рабстве или в подневольном состоянии, право не быть лишенным свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства, право не подвергаться уголовному наказанию на основании обратной силы закона, право на признание правосубъектности и право на свободу мыслей, совести и религии. Аналогичные так называемые непреложные права можно найти в двух вышеупомянутых региональных конвенциях 9/.

53. Важно отметить, что к правам, от которых в соответствии с этими договорами допускается отступление, относятся, в частности, права, касающиеся свободы передвижения, равенства, защиты меньшинств, справедливого судебного разбирательства, свободы слова и защиты от произвольного задержания или тюремного заключения. Это

означает, что если ситуация внутреннего насилия оправдывает применение положений об отступлении, то государства могут на законном основании ограничивать осуществление этих прав.

54. С другой стороны, возможность законного ограничения некоторых прав в ситуации внутреннего конфликта вовсе не дает оснований для вывода о том, что в системе защиты, предусмотренной международным правом, имеются пробелы. Во-первых, необходимо подчеркнуть, что, если от каких-либо прав могут допускаться отступления, это автоматически не означает, что государство по собственному усмотрению может безгранично приостанавливать их действие. Статья 4 Международного пакта о гражданских и политических правах включает ряд критериев, в соответствии с которыми на возможности государства по применению положений об отступлении налагаются конкретные ограничения. К ним относятся требования о том, что подобные меры не должны влечь за собой дискриминацию исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения и что каждая из конкретных мер по ограничению действия определенных прав должна приниматься "только в такой степени, в какой это требуется остротой положения". Последнее требование является особенно важным, поскольку оно предусматривает соразмерность налагаемых ограничений. Чрезвычайное положение может оправдывать некоторые ограничения свободы собраний и передвижения (например, комендантский час в ночное время), но не обязательно любое ограничение. Если налагаемые ограничения носят огульный или общий характер, они непременно вызовут подозрение. Предусмотрены и другие требования, такие, как временный характер отступления и его правовое обоснование, которые также ограничивают дискреционные права государства.

55. Во-вторых, отступления не должны идти вразрез с другими обязательствами государства по международному праву. Некоторые договоры о правах человека, в том числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция против пыток, Конвенция о правах ребенка, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин не содержат положений об отступлении, и многие государства, ратифицировавшие Международный пакт о гражданских и политических правах, являются также участниками этих договоров.

56. В-третьих, только наиболее серьезные внутренние ситуации оправдывают применение положений об отступлении. Одно лишь проявление насилия внутри страны *ipso facto* не оправдывает отступления. Фраза "жизнь нации находится под угрозой" в статье 4 четко указывает на чрезвычайный характер положения в полном смысле этого слова 10/.

57. В целом, указанные критерии применения положений об отступлении представляются достаточно прочной международно-правовой основой, предупреждающей злоупотребление этими положениями. В этой связи интересно отметить выводы совещаний экспертов, на которых достаточно подробно были разработаны руководящие принципы применения положений об отступлении, обеспечивающие максимально возможную защиту прав человека

наряду с законным стремлением государства к принятию мер в связи с чрезвычайным положением 11/. Применение этих руководящих принципов, прочно опирающихся на договорное право, представляется перспективным средством решения некоторых проблем, возникших в связи с положениями об отступлении в ситуациях внутреннего насилия.

58. В целом неясно, является ли аргументация в отношении отступления сама по себе основанием для разработки основополагающих стандартов гуманности 12/. Иначе говоря, хотя при чрезвычайных положениях, несомненно, возникают серьезные проблемы в области защиты прав человека, тот факт, что подобные проблемы возникают прежде всего в связи с возможностью государств отступать от некоторых обязательств по правам человека, не является очевидным. По-видимому, потребуется дальнейший анализ, чтобы определить, в какой мере нарушения прав человека, наиболее часто совершаемые в ситуациях внутреннего насилия, могут быть связаны с надлежащим и добросовестным применением положений об отступлении, предусмотренных в международных договорах.

В. Негосударственные вооруженные группы и право прав человека

59. Еще одна проблема, касающаяся адекватности норм права прав человека, связана с деятельностью негосударственных агентов. Ясно, что меры, принимаемые этими агентами, могут негативно отражаться на осуществлении прав человека и основных свобод. В частности, вооруженные группы с различной организационной структурой и управлением нередко виновны в самых серьезных нарушениях прав человека. Кроме того, строго говоря, законодательство не обязывает эти группы соблюдать положения международных договоров о правах человека, поскольку они являются документами, которые принимаются государствами, и официально присоединяться к ним или ратифицировать их могут только государства. Наблюдательные механизмы, учрежденные в соответствии с этими договорами, не уполномочены контролировать деятельность вооруженных групп или принимать меры в связи с сообщениями об их деятельности.

60. В ситуациях, на которые распространяются положения международного гуманитарного права (они рассматриваются ниже), вооруженные группы обязаны руководствоваться этими положениями. Однако в ситуациях, когда эти положения неприменимы, международно-правовая ответственность этих групп за нарушения прав человека неясна (хотя подобные действия явно должны быть наказуемы согласно внутреннему уголовному законодательству). Существуют различные взгляды на надлежащие нормы ответственности. Некоторые правительства утверждают, что вооруженные группы, совершающие нарушения прав человека, должны нести ответственность по международному праву прав человека. По мнению других правительств, хотя совершаемые вооруженными группами бесчинства достойны осуждения, они не являются собственно нарушениями прав человека, поскольку нарушающее ими юридическое обязательство имеет силу только для правительств. Расхождение во мнениях наблюдается также между теоретиками и толкователями.

61. Современная концепция прав человека основана на понимании того, что эти права предоставлены гражданам в отношении государства и что они налагаются на государство как

негативные, так и позитивные юридические обязательства по обеспечению всеобъемлющего пользования этими правами. Система защиты прав человека создана как средство контроля за осуществлением государственной власти, а также – в частности, применительно к экономическим, социальным и культурным правам, – как система предусмотренных законом требований о вмешательстве государственных органов в целях соблюдения этих прав (например, в связи с правом на образование или на охрану здоровья). Позднее, с признанием права на развитие, обязательства по осуществлению были возложены на государства, действующие самостоятельно или в сотрудничестве друг с другом.

62. Однако эта концепция прав человека (хотя она обоснованно является доминирующей, учитывая масштабы нарушений прав человека со стороны правительства) так и не обеспечила полностью адекватное определение охвата международных усилий по защите прав человека. В пунктах преамбул к Всеобщей декларации прав человека и к двум Международным пактам признаются обязанности отдельных лиц по поощрению соблюдения прав человека. В преамбулах к обоим Пактам содержится следующее положение:

"Принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте".

Эти положения четко указывают на ответственность отдельных лиц поощрять права человека, хотя неясно, включает ли эта ответственность юридические обязательства в отношении нарушений прав человека. Изначальные усилия по упразднению работорговли – хотя они и не нашли непосредственного отражения в положениях о правах человека, – были направлены на искоренение проявлений рабства во всех его формах, включая случаи, когда порабощение людей осуществлялось негосударственными агентами. Самый первый международный договор, принятый при участии Организации Объединенных Наций – Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, – непосредственно касался лиц, являющихся "ответственными по конституции правительствами, должностными или частными лицами" (выделение добавлено). Позднее в резолюциях Подкомиссии и Комиссии по правам человека, озаглавленных "Права человека и терроризм", выражалась серьезная обеспокоенность "грубыми нарушениями прав человека, совершаемыми террористическими группами" 13/.

63. Не менее важным является тот факт, что некоторые деяния, совершенные отдельными лицами, могут повлечь за собой международную уголовную ответственность независимо от того, действовало данное лицо от имени государства или нет. К их числу относятся деяния, нарушающие право прав человека. В качестве примера можно привести упомянутое выше преступление геноцида, однако это лишь одно из нескольких преступлений против человечности, которые могут совершаться негосударственными агентами. Хотя полный перечень преступлений против человечности еще окончательно не согласован, последний проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, подготовленный Комиссией международного права Организации Объединенных Наций, включает целый ряд нарушений прав человека, относящихся к указанной категории. Важно отметить, что согласно проекту кодекса эти нарушения возникают тогда, "когда они совершаются систематически или в широких масштабах и инспирируются

или направляются правительством или любой организацией или группой" (выделение добавлено). В проект кодекса включены убийство; истребление; пытка; порабощение; преследование по политическим, расовым, религиозным или этническим мотивам; институционализированная дискриминация по расовому, этническому или религиозному признакам, включающая нарушения основных прав и свобод и приводящая к серьезному ущемлению части населения; произвольная депортация или принудительное перемещение населения; произвольное заключение; насильственное исчезновение лиц; изнасилования, принуждение к проституции и другие формы сексуального надругательства; а также другие бесчеловечные деяния, наносящие серьезный ущерб физической или психической неприкосновенности, здоровью или человеческому достоинству, такие, как нанесениеувечий и причинение тяжких телесных повреждений 14/. Обсуждение вопроса о создании международного уголовного суда, которое должно завершиться на дипломатической конференции полномочных представителей в Риме в июле 1998 года, включает вопрос об определении тех преступлений, включая преступления против человечности и военные преступления, которые будут входить в компетенцию суда. Таким образом, результаты дипломатической конференции будут в особенности интересны и важны для решения вопроса об определении ответственности членов вооруженных групп за нарушения права человека.

64. Совершенно очевидно, что с учетом расхождений в мнениях по данному вопросу и его сложности необходимы дальнейшие исследования. Нет сомнения в том, что, когда вооруженная группа убивает гражданских лиц, произвольно высылает людей из их домов либо совершает иные акты террора или слепого насилия, ее действия могут вызвать обеспокоенность на международном уровне. Это будет в особенности касаться стран, правительства которых неспособны обеспечивать задержание и наказание лиц, совершающих подобные деяния. Серьезные последствия могли бы быть вызваны поспешной попыткой борьбы с такими действиями с помощью механизма действующего международного права прав человека, поскольку это даже могло бы привести к узаконению мер против членов таких групп, принимаемых в нарушение прав человека 15/. Развитие международного права прав человека как средства признания ответственности правительств согласно общей норме явилось одним из главных достижений Организации Объединенных Наций. Нынешняя задача заключается в закреплении достигнутых результатов и в то же время в обеспечении постоянного соответствия принятой концепции прав человека мировым реалиям.

65. В рабочем документе по проблеме терроризма и прав человека, который г-жа Каллиопи К. Куфа представила Подкомиссии на ее последней сессии, отмечалась необходимость

"...объективно оценить, действительно ли (и в какой степени) нормы международного права в области прав человека выходят в своем развитии за рамки традиционного противопоставления личности государству, за рамки обязанностей государства уважать и обеспечивать соблюдение прав человека в направлении создания обязательств, применимых также к частным лицам и другим негосударственным

агентам, включая освободительные движения и террористические организации" (E/CN.4/Sub.2/1997/28, пункт 16).

Вполне возможно, что наиболее оптимальным средством определения обязательств, применимых к таким группам, равно как и к правительенным силам, является разработка основополагающих стандартов гуманности.

С. Неконкретный характер существующих норм в области прав человека

66. Третья проблема, которая может возникнуть при применении действующих стандартов в области прав человека в ситуациях внутреннего насилия, связана с отсутствием конкретики в формулировке наиболее важных прав и средств защиты. Одно из основных преимуществ международного гуманитарного права состоит в том, что в его положениях непосредственно и подробно указаны нарушения, совершаемые при конфликтах, что дает потенциальным жертвам достаточно четкие ориентиры в отношении их прав в конкретных обстоятельствах. Не менее важно и то, что обязанности и ответственность вооруженных сил также подробно раскрыты. Многие же гарантии в области прав человека, имеющие огромную важность в ситуациях внутреннего насилия, напротив, имеют слишком обобщенную формулировку 16/. Это утверждение будет проиллюстрировано несколькими примерами.

67. Право на жизнь и запрет на произвольное лишение жизни предусмотрены во многих договорах по правам человека. Хотя все они задают определенное направление в области применения смертной казни (например, когда ее применение является нарушением права на жизнь), в них не содержится четких положений о том, в каких случаях те или иные средства или методы вооруженной борьбы могут нарушать право на жизнь. Напротив, Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, который применим только к международным вооруженным конфликтам, содержит целый ряд подробных норм защиты гражданского населения от последствий боевых действий, включая признание незаконными некоторых средств и методов ведения войны. Дополнительный протокол II, применимый к некоторым внутренним вооруженным конфликтам, имея меньший охват, также запрещает, например, непосредственные нападения на гражданское население и использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны.

68. В статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантируются "право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства". Статья 12 подлежит ограничениям, которые необходимы для охраны, в частности, государственной безопасности и общественного порядка. В ходе конфликтов люди нередко подвергаются принудительному перемещению или ограничениям на свободу передвижения, однако в договорах по правам человека четко не указано, в каких случаях подобные меры могут быть оправданы. Напротив, Протокол II конкретно предусматривает, что перемещение населения может осуществляться лишь в связи с "настоятельными причинами военного характера" (пункт 1 статьи 17) или для его собственной безопасности, а также обеспечивает гарантии обращения с перемещенными лицами.

69. В некоторых областях защиты прав человека разработаны конкретные документы в виде типовых правил, кодексов поведения и сводов принципов, с тем чтобы придать отдельным правам больше значимости и содержания. Так, в Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (принятых восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями) установлены подробные нормы, непосредственно касающиеся защиты права на жизнь в контексте внутренней политики. Цель таких принципов обычно заключается не в предоставлении новых прав, а скорее в обеспечении более эффективной защиты существующих прав путем установления обязательств, которые данное право налагает в конкретных обстоятельствах. Аналогичный кодекс или свод принципов, разработанный в целях защиты права на жизнь и других основных прав человека, мог бы явиться полезным в ситуациях внутреннего насилия.

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО И СИТУАЦИИ ВНУТРЕННЕГО НАСИЛИЯ

70. Международное гуманитарное право охватывает широкий спектр международных договоров и соглашений, некоторым из которых более 100 лет. Наиболее важными документами являются четыре Женевские конвенции 1949 года о защите жертв войны и два Дополнительных протокола к ним. Кроме того, к числу других важных соглашений относятся Гаагская конвенция № IV (и Положения о законах и обычаях сухопутной войны) 1907 года, Женевский протокол 1925 года о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств, Гаагская конвенция 1954 года о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (и ее Положения), Конвенция 1972 года о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, Конвенция 1980 года о запрещении и ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (и четыре протокола к ней), Конвенция 1993 года о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, а также более поздняя Конвенция 1997 года о запрещении применения, накопления, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении.

71. Как указано выше, утверждение относительно проблем, связанных с применением международного гуманитарного права в ситуациях внутреннего насилия, опирается главным образом на два аргумента: во-первых, на наличие трудностей в деле определения обстоятельств, при которых применяются договорные нормы, регулирующие внутренние конфликты, и, во-вторых, на довод, который состоит в том, что даже когда эти нормы применяются, они обеспечивают лишь минимальную защиту. Кроме того, ни один из этих аргументов не может быть надлежащим образом изучен без рассмотрения охвата норм обычного права.

72. Тем не менее перед рассмотрением этих вопросов следует сделать одно важное замечание. Какие бы проблемы ни возникали в связи со сферой охвата действующих

норм, всегда необходимо задавать себе вопрос о том, являются ли постоянные нарушения следствием двусмысленности законодательных положений или же они отражают иные реальности. Иными словами, было бы неразумно и нецелесообразно сосредоточивать чрезмерное внимание на исследовании недостатков существующего законодательства, если оно приводит к выводу о том, что рассмотрение этих недостатков само по себе явится достаточным. Об этом не следует забывать при ознакомлении с дальнейшим ходом обсуждения, и на это обстоятельство будет вновь обращено внимание в заключительных пунктах настоящего доклада.

А. Сфера применения международного гуманитарного права в ситуациях внутреннего насилия и конфликта

73. При подготовке и принятии Женевских конвенций 1949 года удалось разработать достаточно подробные нормы оказания помощи раненым, больным и лицам, потерпевшим кораблекрушение, обращения с военнопленными и даже защиты гражданского населения на оккупированных территориях. Однако эти подробные нормы были применимы лишь в войнах между государствами. Что же касается "вооруженных конфликтов немежнационального характера", то в этом случае может применяться лишь одна статья – общая статья 3 (получившая такое название, поскольку она включена во все четыре конвенции), которая гласит:

"В случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять, как минимум, следующие положения:

1. Лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев.

С этой целью запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц:

- a) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства,увечья, жестокое обращение,пытки и истязания;
- b) взятие заложников;
- c) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение;

d) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, призванных необходимыми цивилизованными нациями.

2. Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь".

74. Значение общей статьи 3 не следует недооценивать. Она содержит ряд четко сформулированных и важных защитных положений, которые должны соблюдаться всеми сторонами в конфликте, и применяется в любом вооруженном конфликте, "не носящем международного характера". В настоящее время она считается частью международного обычного права. Однако общая статья 3 имеет два недостатка. Во-первых, она обеспечивает лишь минимальную защиту; например, в ней не упоминаются вопросы, связанные со свободой передвижения, не содержится четкого запрета на изнасилования и непосредственно не оговорены методы и средства ведения войны. Во-вторых, поскольку статья 3 не содержит определения "вооруженного конфликта, не носящего международного характера", на практике эта формулировка дает правительствам возможность оспаривать ее применение в ситуациях внутреннего насилия на территории их стран.

75. Однако усилия по устранению недостатков общей статьи 3 имели лишь ограниченный успех. Самое значительное из этих усилий было предпринято в одной из резолюций, принятых на Международной конференции по правам человека в Тегеране в 1968 году. В резолюции XXIII Конференция обратилась к Генеральному Ассамблею с конкретной просьбой предложить Генеральному секретарю изучить, в частности,

"необходимость в дополнительных гуманных международных конвенциях или возможном пересмотре существующих конвенций для обеспечения лучшей защиты гражданских лиц, пленных или комбатантов при всех вооруженных конфликтах..." (выделение добавлено) 17/.

Эта просьба была основана на выводе о том, что Женевские конвенции 1949 года "недостаточно широки для того, чтобы охватить все виды вооруженных конфликтов". В исследованиях, впоследствии подготовленных Генеральным секретарем в тесном сотрудничестве с МККК, рекомендовалось, в частности, предпринять усилия по значительному расширению системы защиты при внутренних вооруженных конфликтах. Предложения, позднее разработанные МККК, отражали аналогичную обеспокоенность, и в проекте протокола о внутренних конфликтах, представленном МККК на Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (1974-1977 годы), был изложен целый ряд конкретных норм. Однако многие из этих норм были отклонены, и 8 июня 1977 года Дипломатическая конференция приняла значительно менее конкретный документ в виде Протокола II (касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера).

76. В Протоколе II предусмотрен широкий спектр важных гарантий защиты лиц, затронутых вооруженными конфликтами немеждународного характера. Он расширяет

систему защиты, обеспеченную общей статьей 3, включая в нее запрет на коллективные наказания, посягательство на жизнь, здоровье, физическое и психическое состояние лиц, акты терроризма, изнасилование, принуждение к проституции и непристойное посягательство, рабство и грабеж. Кроме того, в нем содержатся положения о защите детей, о защите и правах лиц, лишенных свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, и обеспечивает гарантии справедливого судебного разбирательства лицам, подвергаемым судебному преследованию за уголовные правонарушения, связанные с конфликтом. В нем также содержатся статьи о защите и оказании помощи раненым, больным и лицам, потерпевшим кораблекрушение, и о защите медицинского и духовного персонала. Протокол II также запрещает нападения на гражданское население, использование голода в качестве метода ведения военных действий и принудительное перемещение гражданских лиц.

77. Средства защиты, предусмотренные Протоколом II, представляют собой значительное усовершенствование общей статьи 3. Однако по сравнению с нормами для международных военных конфликтов они по-прежнему носят лишь базовый характер. Наиболее серьезными их недостатками является отсутствие многочисленных конкретных мер по защите гражданских лиц от последствий военных действий, которые предусмотрены в Протоколе I. Например, Протокол I запрещает непосредственные и неизбирательные нападения на гражданских лиц с указанием примеров конкретных видов запрещенных неизбирательных нападений; он налагает достаточно подробные обязательства на вооруженные силы в отношении мер предосторожности, принимаемых в целях обеспечения защиты гражданского населения и гражданских объектов; наконец, он устанавливает нормы, касающиеся необороняемых местностей и демилитаризованных зон. В Протоколе II содержится лишь несколько общих норм по данным аспектам.

78. Однако еще большей трудностью в случае с Протоколом II является то обстоятельство, что предусмотренные в нем средства защиты применяются лишь во внутренних конфликтах, отвечающих определенным критериям интенсивности и классификации. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Протокол применяется к вооруженным конфликтам,

"...происходящим на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол".

Наряду с этим в пункте 2 статьи 1 непосредственно указано, что Протокол не применяется

"...к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким, как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами".

79. Такой двухступенчатый текст, как представляется, ограничивает сферу применения Протокола II конфликтами, которые по интенсивности соответствуют или приближаются к полномасштабной гражданской войне, и, безусловно, немногие правительства готовы допустить применение этого Протокола к ситуациям меньшей интенсивности. Поскольку ни Протокол, ни какое-либо иное соглашение не предусматривают возможности решения беспристрастным внешним органом вопроса о том, выполняются ли критерии применения Протокола, то его решение в значительной степени зависит от доброй воли соответствующего правительства. Эта добрая воля зачастую отсутствует, поскольку согласие применять Протокол рассматривается как означающее международное признание законного статуса оппозиционных сил (несмотря на то, что подобное толкование непосредственно отклонено другим положением Протокола) и/или как косвенное признание правительством своей неспособности реально контролировать положение в стране.

80. В результате возникает множество ситуаций внутреннего насилия – включая те, в которых гибнут тысячи людей, – при которых не имеется четких договорных положений для регулирования важных аспектов действий вовлеченных в эти ситуации вооруженных сил и групп. Показательны прецеденты, когда Совет Безопасности квалифицировал какую-либо внутреннюю ситуацию в качестве угрозы международному миру и безопасности (для принятия мер в соответствии с Уставом), но при которых вопрос о возможности применения Протокола II прояснен не был 18/.

81. С точки зрения фактических или потенциальных жертв подобное состояние дел является явно неудовлетворительным. Гражданские лица и объекты должны быть надежно защищены от прямых и неизбирательных нападений при любых обстоятельствах. Виды оружия или методы ведения войны, применение которых запрещено в международных вооруженных конфликтах, должны быть также полностью запрещены и в ситуациях внутреннего насилия и конфликта. Аналогичным образом обязанности вооруженных сил по принятию мер предосторожности в ходе боевых действий в целях уменьшения опасности нанесения ущерба гражданскому населению, а также подробные правила о содействии и охране деятельности гуманитарных учреждений по оказанию чрезвычайной помощи гражданскому населению должны применяться независимо от характера или масштабов конфликта. Предложение о том, что вооруженные силы могут избирать в отношении граждан своей собственной страны такую линию поведения, которая была бы признана незаконной, если бы они участвовали в боевых операциях за рубежом, представляется нелогичным, а с моральной точки зрения – недопустимым. Аналогичным образом, почему на вооруженные группы следует возлагать международную ответственность за произвольное перемещение населения, например лишь в случае, когда конфликт, в котором они участвуют, отвечает высоким нормативам, предусмотренным в Протоколе II?

82. Проблемы международного гуманитарного права в отношении ситуаций внутреннего насилия широко известны. Однако усилия по их разрешению нередко воспринимаются скептически с учетом того факта, что на Дипломатической конференции 1974–1977 годов не удалось принять жесткий и детальный протокол, предусматривающий максимально широкое регулирование внутренних вооруженных конфликтов. Эта неудача в значительной степени объяснялась опасениями многих правительств в связи с тем, что установление норм в области внутреннего конфликта придаст некий законный статус вооруженной группе или

группам, находящимся с ними в конфликте, или что это может послужить оправданием для вмешательства в конфликт других государств или международных организаций. Рассеять эти опасения, опираясь на конкретные положения Протокола II, исключающие подобное толкование, не удалось.

83. Таким образом, ключевым является вопрос о целесообразности дальнейшей разработки норм, регулирующих ситуации внутреннего насилия в целях обеспечения защиты всех нуждающихся лиц, когда бы она им ни потребовалась. С учетом прошлых трудностей предположение о том, что эти проблемы можно преодолеть путем переформулирования или обновления действующих договоров, представляется нереальным. Кроме того, в этой связи следует подчеркнуть важность обычных норм международного гуманитарного права, которые отличны от права договоров и которые приобретают исключительную важность при решении проблем, связанных с применением международного гуманитарного права в ситуациях внутреннего насилия. Как указано в следующем разделе, имеется целый ряд наработок по определению норм обычного права, на которые можно было бы опираться при составлении основополагающих стандартов гуманности.

В. Обычные нормы международного гуманитарного права

84. Приведенный выше анализ ограничивается действующими нормами, закрепленными в международных договорах. Необходимо подчеркнуть, что, помимо договорных норм, внутренние вооруженные конфликты по-прежнему регулируются нормами международного обычного права. Еще в 1907 году при разработке международных соглашений о законах ведения войны государства сочли целесообразным непосредственно указать, что в ситуациях, не охватываемых договорными нормами, как комбатанты, так и гражданские лица

"...остаются под защитой и действием принципов международного права, происходящих из обычая, установившихся среди цивилизованных народов, из принципов гуманности и из требований общественного сознания" 19/.

Это положение, известное как клаузула Мартенса, также включено в преамбулу к Протоколу II:

"напоминая, что в случаях, не предусмотренных действующими правовыми нормами, человеческая личность остается под защитой принципов гуманности и требований общественного сознания".

85. Как и в случае с общей статьей 3, значение клаузумы Мартенса не следует недооценивать. Оно свидетельствует о непосредственном признании и принятии государствами принципа, согласно которому нормы международного обычного права, не предусмотренные в существующих договорных положениях, могут применяться к боевым действиям внутри стран 20/. Вплоть до сегодняшнего дня проблема как в целом, так и в отношении любого конкретного случая заключалась в том, чтобы определить, что же именно запрещено "принципами гуманности и требованиями общественного сознания".

Означает ли это, например, что виды оружия, которые запрещено применять в международных конфликтах, в целом не могут применяться во внутренних конфликтах? Означает ли это, что запреты на произвольное перемещение населения и на использование голода в качестве метода ведения войны действуют во всех случаях, а не только во внутренних конфликтах, отвечающих строгим критериям Протокола II? И означает ли это, что неизбирательные нападения запрещены во всех случаях, а не только в международных конфликтах?

86. Однако ряд недавних и текущих событий свидетельствует о том, что, вероятно, некоторые из указанных вопросов уже находят свои ответы и что в общее понятие обычных норм теперь вкладывается более конкретное содержание. В частности, оба международных уголовных трибунала, учрежденные Советом Безопасности для привлечения к судебной ответственности лиц, осужденных за военные преступления и преступления против человечности в бывшей Югославии и Руанде, выносят постановления, в которых более подробно раскрываются нормы, применимые во внутренних конфликтах и являющиеся частью обычного права 21/. Более того, статуты этих двух трибуналов, особенно трибунала по Руанде, уже отражают подвижки в области права, применимого во внутренних конфликтах. Аналогичным образом, весьма вероятно, что процесс подготовки статута предложенного Международного уголовного суда, который должен быть завершен в Риме в 1998 году, также обеспечит соответствующие наработки.

87. Кроме того, МККК в настоящее время проводит крупномасштабное и всеобъемлющее исследование норм международного обычного права, применимых как в международных, так и в немежнациональных вооруженных конфликтах. Это исследование было подготовлено на основе рекомендаций межправительственной группы экспертов, которая была уполномочена Международной конференцией по защите жертв войны (состоявшейся в Женеве в сентябре 1993 года) изучить практические средства обеспечения соблюдения положений международного гуманитарного права. Эти рекомендации были одобрены двадцать шестой Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца в декабре 1995 года. Результаты этого исследования будут также интересны с точки зрения разработки норм, применимых во внутренних конфликтах.

88. Естественно, будет важно непосредственно следить за этими событиями и оценивать их значение для конкретизации средств защиты и прав лиц, затрагиваемых ситуациями внутреннего насилия и конфликта. Вполне вероятно, что определение норм обычного права позволит снять часть проблем, которые существуют в рамках действующего права договоров, и будет способствовать установлению основополагающих стандартов гуманности. Комиссия считала бы полезным включение в последующие доклады информации и анализа, касающихся указанных событий.

VII. ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ СТАНДАРТОВ ГУМАННОСТИ

89. Принятие решения относительно целесообразности установления основополагающих стандартов гуманности зависит от результатов всестороннего рассмотрения вопроса о том, являются ли действующие стандарты достаточными. Как указано выше, сфера охвата и

применение существующего законодательства вызывают ряд проблем, однако для точного установления целесообразности дальнейшей разработки и конкретизации норм, а также определения того, каким образом различные наработки способствуют этому процессу, необходима дополнительная аналитическая работа.

90. Вместе с тем, если отойти от области права, одним из ключевых является более практический вопрос о том, каким образом утверждение основополагающих стандартов гуманности способствовало бы фактическому сокращению или предупреждению нарушений. Иными словами, утверждение этих стандартов не должно рассматриваться в качестве самоцели.

91. Учитывая отсутствие ясности в применении действующих норм, установление основополагающих стандартов гуманности явилось бы полезной опорой для тех, кто выступает за более строгое соблюдение прав человека в ситуациях внутреннего насилия. Это в особенности касается лиц, занимающихся реализацией программ профессиональной подготовки военнослужащих. Кроме того, вполне вероятно, что установление фундаментальных стандартов гуманности послужило бы подспорьем для сотрудников гуманитарных организаций, действующих в ситуациях внутреннего насилия.

92. В отношении программ образования или профессиональной подготовки было высказано мнение о том, что фундаментальные стандарты гуманности явились бы весьма полезным документом для разъяснения основных принципов защиты прав человека в ситуациях внутреннего насилия. Идея заключается в том, что если эти принципы будут изложены в четкой и доступной форме, то это позволит облегчить процесс их пропаганды и избежать попыток разъяснения всех сложностей действующего законодательства. Этот аспект мог бы иметь особое значение для оказания влияния на действия вооруженных групп.

93. Однако основной проблемой является не только ознакомление с этими нормами, но и их соблюдение. Установление принципов будет зависеть от деятельности имеющихся органов по их осуществлению, например страновых и тематических докладчиков и рабочих групп Комиссии по правам человека. Было бы полезно получить от этих и других органов какую-либо информацию о возможной пользе введения основополагающих стандартов гуманности для их работы.

94. Потенциальные недостатки определения основополагающих стандартов гуманности сводятся к опасению, что введение таких стандартов может подорвать действующие международные нормы. Это опасение основано на целом ряде факторов. В частности, поскольку первоначальное предложение заключалось в разработке свода минимальных стандартов, то не исключено, что вследствие этого не учтенные в стандартах права окажутся несколько приниженными. Кроме того, при принятии любого нового документа существует опасность того, что он может уступать действующим нормам или даже подрывать их. С другой стороны, от подобных результатов или толкований можно застраховаться путем включения в новый документ конкретных положений, как это было сделано в целом ряде договоров о правах человека. Имеются также и другие примеры,

когда была согласована разработка кодексов поведения или деклараций принципов, которые не только не подрывали договорных норм, но даже укрепляли их. Если работа по определению основополагающих стандартов гуманности будет начата, то потребуется принять меры к тому, чтобы она не создавала опасности для действующего договорного права.

95. Другим возможным недостатком является опасность того, что разработка основополагающих стандартов гуманности увязнет в политических спорах или что сами эти стандарты будут рассматриваться как потенциальный политический инструмент, использование которого может носить избирательный и/или не совместимый с Уставом Организации Объединенных Наций характер. Безусловно, в данной области подобные опасности всегда существуют. Будет важно в максимальной степени принять меры к тому, чтобы основное внимание было сосредоточено на жертвах и чтобы движущей силой этого процесса служили гуманистические, а не политические императивы. Кроме того, если эта работа будет начата, то она не должна подменять собой усилия по осуществлению действующего законодательства.

VIII. ЧТО ТАКОЕ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ СТАНДАРТЫ ГУМАННОСТИ

96. Как указано выше, в резолюции 1997/21 Комиссия просила Генерального секретаря, в частности, определить "общие нормы права прав человека и международного гуманитарного права, применимые во всех обстоятельствах", с тем чтобы эти нормы легли в основу перечня основополагающих стандартов гуманности. Однако это не так просто, как может показаться на первый взгляд. Такие нормы должны содержаться не только в договорах и декларациях, но и в международном обычном праве, а определение содержания последнего представляет собой трудную задачу, к которой нужно подходить осторожно и осмотрительно. Она требует, например, всеобъемлющего исследования практики как внутренних, так и международных судов и других авторитетных органов, а также современной практики государств всего мира.

97. Однако признание сложности этой задачи не означает наличия сомнений в целесообразности ее решения. Разумеется, разработка свода договорных или обычных действующих норм, применимых в ситуациях внутреннего насилия, явилась бы полезным начинанием. Она послужила бы наилучшим средством составления окончательных выводов об адекватности действующих стандартов. Однако, как указывалось выше, учитывая текущее развитие права человека (разработка положений о преступлениях против человечности) и международного гуманитарного права (определение обычных норм и международная криминализация некоторых деяний), представление окончательного официального перечня в настоящее время, по-видимому, явились бы преждевременным. Тем не менее здесь можно отметить ряд аспектов.

98. Во-первых, совершенно очевидно, что для эффективной борьбы с нарушениями прав человека в ситуациях внутреннего насилия в число минимальных стандартов, касающихся нарушений, указанных в разделе I.I.B, следует включить лишение права на жизнь; пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение; свободу передвижения; права ребенка; права человека женщин; произвольное лишение свободы

и права на справедливое судебное разбирательство; и защиту гражданского населения. При этом стандарты должны быть сформулированы достаточно конкретно, чтобы их можно было эффективно применять в нынешних ситуациях, и в то же время носили четкий и доходчивый характер.

99. Во-вторых, необходимость изыскания норм, общих для обеих отраслей соответствующего законодательства, указывает на один из наиболее интересных аспектов данной проблемы в целом - необходимость рассматривать в соответствующих случаях вопрос об объединении норм. Слишком долгое время эти две отрасли права применялись в различных областях, хотя для обеих отправной точкой является забота о человеческом достоинстве. Разумеется, в некоторых случаях целесообразно сохранять различия - в частности, в отношении норм, регулирующих международные вооруженные конфликты или внутренние вооруженные конфликты, имеющие характер гражданской войны. Но в ситуациях внутреннего насилия, когда налицо значительное сходство и взаимодополняемость, сохранение различий может оказаться нецелесообразным. К этому вопросу следует подходить с осторожностью во избежание смешивания существующих мандатов или подрыва действующих норм, однако даже в рамках этих ограничений по-прежнему существуют значительные возможности для построения общей основы защиты.

IX. ФОРМА ВВЕДЕНИЯ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ СТАНДАРТОВ ГУМАННОСТИ

100. В настоящем докладе остался открытым вопрос о форме, в которой могут быть утверждены основополагающие стандарты гуманности. В 1994 году Подкомиссия в своей резолюции, препровождавшей Комиссию по правам человека Декларацию минимальных гуманитарных норм, принятую в Турку/Або, рекомендовала ее "... дальнейшую разработку и возможное принятие". К настоящему времени в принятых Комиссией резолюциях была признана лишь "желательность определения принципов" без указания на то, в какой форме эти принципы могут быть согласованы и приняты.

101. Предыдущие своды принципов и стандартов в области прав человека, как правило, разрабатывались рабочими группами, учрежденными Комиссией по правам человека, а затем препровождались Генеральной Ассамблее для утверждения путем принятия резолюции Генеральной Ассамблеи. Однако для разработки документа об основополагающих стандартах гуманности могут применяться и другие способы. Учитывая тесную взаимосвязь между проблематикой международного гуманитарного права и признанным опытом МККК в этой области, нет сомнения в том, что МККК следует принимать непосредственное участие в любых мероприятиях по разработке этих стандартов.

102. Дальнейшее рассмотрение этого вопроса на данном этапе может показаться преждевременным. Принятие решений о форме утверждения стандартов непременно должно предваряться дискуссиями и согласованием вопроса о конкретной необходимости документа об основополагающих стандартах гуманности и о видах стандартов, которые он должен включать. Только тогда будет прояснен вопрос о том, в какой форме могут быть утверждены эти стандарты, - например, следует ли облечь их в форму обычной декларации принципов.

x. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ ИССЛЕДОВАНИЮ

103. Цель настоящего доклада заключается в постановке различных вопросов, связанных с возможным определением основополагающих стандартов гуманности. Там, где это возможно, по ряду аспектов были сделаны предварительные выводы; в остальных случаях было указано на целесообразность проведения дальнейших консультаций по соответствующим вопросам и их анализа.

104. Анализ вопроса о необходимости разработки стандартов неизбежно приводит к рассмотрению соответствующих правовых вопросов. Для неюриста это может прозвучать несколько абстрактно. Поэтому в заключение целесообразно прежде всего вновь указать и подчеркнуть отправной пункт обсуждения, а именно те ужасные последствия, которыми чреваты для жизней миллионов людей многочисленные ситуации внутреннего насилия, продолжающие оставаться бичом современного мира. Большинство резолюций по странам, принятых Комиссией по правам человека, касаются государств, в которых наблюдается определенный уровень внутреннего насилия, и эти страны также постоянно фигурируют в докладах различных тематических докладчиков и рабочих групп Комиссии. При этом четко прослеживается взаимосвязь между наличием этих конфликтов и нарушением прав человека. Поэтому теперь настало время вновь рассмотреть имеющийся арсенал средств для предупреждения этих нарушений.

105. Одним из таких средств является международное право; применительно к ситуациям внутреннего насилия правовые стандарты имеются как в праве прав человека, так и в гуманитарном праве. Из этого первоначального доклада следует, что в связи с обеими указанными отраслями права встают некоторые проблемы. Не ясно, в какой степени международное право прав человека налагает обязательства на негосударственные вооруженные группы, и можно утверждать, что некоторые из важнейших прав – например право на жизнь, – предусмотренных в международных документах, сформулированы слишком общо, чтобы их можно было наполнить реальным содержанием в обстановке внутренних конфликтов. С другой стороны, положения международного гуманитарного права могут применяться к негосударственным вооруженным группам; они сформулированы конкретно и подробно, но их применение во многих внутренних ситуациях затруднено громоздкой процедурой проверки соответствия предусмотренным критериям и отсутствием в праве договоров ряда важных защитных положений.

106. Поскольку указанные проблемы могут быть решены с помощью разработки основополагающих стандартов гуманности, эта инициатива заслуживает серьезного внимания и поддержки. При этом, безусловно, к ее осуществлению нужно подходить при неослабном внимании к наработкам в обеих отраслях права. В центре внимания дальнейших исследований и мероприятий могут, в частности, находиться:

- a) анализ международно-правовой ответственности негосударственных вооруженных групп за нарушения, в том числе анализ соображений о том, является ли установление основополагающих стандартов гуманности эффективным средством для возложения ответственности на эти группы;

б) рассмотрение вопроса о том, каким образом можно конкретизировать соответствующие положения права прав человека, с тем чтобы обеспечивать их соблюдение в ситуациях внутреннего насилия, а также вопроса о том, можно ли достичь этого результата путем установления основополагающих стандартов гуманности;

с) уделение особого внимания наработкам в области определения преступлений против человечности и обычных норм международного гуманитарного права, касающихся защиты человеческого достоинства в ситуациях внутреннего насилия, и рассмотрение вопроса о том, как эти наработки соотносятся с установлением основополагающих стандартов гуманности;

д) обращение к правительствам и другим участникам международных отношений с просьбой изложить свои соображения по проблемам, затронутым в настоящем докладе, и проведение соответствующих консультаций.

107. Помимо вопроса о правовых стандартах, в арсенале имеются и другие средства обеспечения соблюдения прав человека в ситуациях внутреннего насилия и конфликта. Как указано в разделе III выше, при составлении более полной картины самых серьезных и частых нарушений прав человека в таких ситуациях, включая обстоятельства их совершения, было бы полезно опираться на имеющиеся источники информации. При этом можно было бы также рассмотреть вопрос и по возможности подготовить рекомендации о средствах обеспечения более строгого соблюдения прав человека в ситуациях внутреннего насилия. Например, можно было бы обратиться к вопросу о том, достаточно ли известны действующие правовые нормы и в какой степени дополнительные учебные мероприятия могли бы способствовать соблюдению закона.

Примечания

1/ Термины "вооруженная группа" или "негосударственная вооруженная группа" также используются независимо от того, регулируется ли деятельность этих групп международным гуманитарным правом.

2/ С полным текстом этой Декларации можно ознакомиться в приложении к документу E/CN.4/1996/80. Впервые идея принятия такой Декларации была разработана в начале 80-х годов; резюме Декларации и результатов ее рассмотрения международными органами см. Theodor Meron, "On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument", 77 American Journal of International Law 589 (1983). См. также Asbjørn Eide, Theodor Meron and Alan Rosas, "Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts Through Minimum Humanitarian Standards", 89 American Journal of International Law 215 (1995).

3/ См. в частности, доклад о последствиях вооруженных конфликтов для детей, подготовленный экспертом г-жой Грасой Машел, назначенной Генеральным секретарем во исполнение резолюции 48/157 Генеральной Ассамблеи (A/51/306), и Дополнение к Повестке дня для мира: позиционный документ Генерального секретаря по случаю пятидесятий годовщины Организации Объединенных Наций (A/50/60-S/1995/1), пункты 8-15. В этой связи полезными являются также доклады, представленные с 1993 года Комиссии по правам человека Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о внутривременных лицах г-ном Фрэнсисом Денгом.

4/ См. "Mapping Violent Conflicts and Human Rights Violations in the mid-1990s", A.J. Jongman and A.P. Schmid, World Conflict Map, prepared by PIOOM (Interdisciplinary Research Program on Causes of Human Rights Violations), Leiden University, Netherlands. В упомянутом выше исследовании г-жи Машел указано, что в настоящее время внутри государств имеют место "30 крупных вооруженных конфликтов".

5/ Употребление термина "политические цели" не предполагает какого-либо признания таких целей и направлено лишь на то, чтобы отличать эти группы от других групп, которые также могут быть вооружены, например от групп, занимающихся исключительно организованной преступной деятельностью.

6/ См. Robin M. Coupland, "The Effect of Weapons: Defining Superfluous Injury and Unnecessary Suffering", in Medicine and Global Survival, Volume 3, March 1996.

7/ Более подробную информацию о последствиях конфликта для прав человека женщин см. в последнем докладе, представленном Комиссии по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин г-жой Радхикой Кумараасвами (E/CN.4/1998/54 и Add.1).

8/ По состоянию на 15 декабря 1997 года насчитывалось 137 государств – участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и 140 государств – участников Международного пакта о гражданских и политических правах.

9/ Согласно Европейской конвенции отступление не допускается только от соблюдения права на жизнь, запрещения пыток и рабства, а также принципа отсутствия у уголовного законодательства обратной силы. В Американскую конвенцию включены все права, предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах, отступление от которых не допускается (за исключением запрещения лишения свободы в связи с невыполнением какого-либо договорного обязательства), а также добавлены некоторые другие права, в том числе защита семьи, права ребенка, политические права и права гражданства.

10/ Специальный докладчик Подкомиссии по вопросу о чрезвычайных положениях предложил, чтобы национальное законодательство предусматривало объявление чрезвычайного положения лишь в следующих случаях:

- "i) при возникновении массовых беспорядков, ставящих под угрозу жизненные интересы населения и представляющих опасность для организованной жизни общества, в связи с которыми ограничительные меры, допускаемые Конституцией и законодательством в обычных обстоятельствах, оказываются недостаточными; или
- ii) в случае реальной или неизбежной угрозы, связанной с этими беспорядками; [и]
- iii) лишь в целях гарантирования прав и безопасности населения, а также функционирования государственных институтов в рамках правового государства (E/CN.4/Sub.2/1997/19, пункт 82).

11/ См. Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, принятые на шестьдесят первой Конференции Ассоциации международного права в августе 1984 года, 79 American Journal of International Law 1985, at 1072; и Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, принятые в 1984 году на совещании экспертов по вопросам международного права, 7 (1) Human Rights Quarterly 1985, at 3.

12/ С другой стороны, Специальный докладчик по вопросу о чрезвычайных положениях г-н Леандро Деспуи в своем заключительном докладе Подкомиссии (E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1) среди многочисленных интересных рекомендаций поддержал предложение о принятии декларации минимальных гуманитарных стандартов.

13/ См., например, резолюцию 1997/42 Комиссии от 11 апреля 1997 года и резолюцию 1997/39 Подкомиссии от 28 августа 1997 года.

14/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия,
Дополнение № 10 (A/51/10), глава II.D, часть I, статья 18.

15/ "Было указано, что большинство механизмов, занимающихся нарушениями прав человека, придерживались до сего времени принципа ответственности государств за нарушения прав человека. Если террористические группы квалифицировать в качестве нарушителей прав человека, то это будет опасно и даже может привести к оправданию нарушений прав человека, совершенных правительствами. Следует проводить различие между квалификацией таких групп в качестве нарушителей прав человека и тем вредным воздействием, которое их деятельность может оказывать на осуществление прав человека". Доклад о работе совещания специальных докладчиков/представителей/экспертов и председателей рабочих групп, занимающихся осуществлением специальных процедур и программой консультативного обслуживания Комиссии по правам человека, Женева, 28-30 мая 1996 года (E/CN.4/1997/3, приложение, пункт 44).

16/ Аналогичный аргумент был выдвинут в обоснование разработки руководящих принципов защиты лиц, перемещенных внутри страны. "Вторая область недостаточной правовой защиты появляется тогда, когда существует общая норма, но при этом не сформулировано вытекающее из нее более конкретное право, которое обеспечивало бы осуществление этой общей нормы применительно к особым потребностям лиц, перемещенных внутри страны. В таких случаях конкретные юридические права могут извлекаться из действующих общих норм; однако защиту внутриперемещенных лиц можно было бы усилить путем разработки этих конкретных гарантий в виде международного документа" (E/CN.4/1996/52/Add.2, пункт 411).

17/ Заключительный акт Международной конференции по правам человека, Тегеран,
22 апреля - 13 мая 1968 года. United Nations Publications (Sales
No. E.68.XIV.2), глава III.

18/ Например, см. резолюции 794(1992) от 3 декабря 1992 года, 814(1993) от 26 марта 1993 года и 837(1993) от 6 июня 1993 года по Сомали, а также резолюцию 813(1993) от 26 марта 1993 года по Либерии.

19/ Преамбула к Гаагской конвенции № IV от 18 октября 1907 года о законах и обычаях сухопутной войны. Современная формулировка этого положения в Протоколе I гласит: "В случаях, не предусмотренных настоящим Протоколом или другими международными соглашениями, гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проис текающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания" (пункт 2 статьи 1 Протокола I).

20/ Следует также подчеркнуть, что ссылки на "общественное сознание" и "принципы гуманности", по-видимому, предполагают выход за рамки норм обычного права, основанных на практике государств.

21/ См., например, решение по делу Тадича, вынесенное Апелляционной палатой Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года, Prosecutor v. Tadić, дело № IT-94-1-AR72, апелляционная жалоба (от 2 октября 1995 года).
